

Deliberazione n. 13/2002/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale del controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

nell'Adunanza del Collegio I del 12 marzo 2003

* * *

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, comma 4, in base al quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione del controllo n. 11/2001/G, con la quale è stato approvato il programma del controllo successivo sulla gestione per l'anno 2001;

vista la relazione, in data 11 febbraio 2003, concernente "*Indagine sui proventi della vendita di tabacchi lavorati esteri sequestrati e sull'efficacia delle azioni di contrasto del contrabbando dal 1992 in poi*";

vista l'ordinanza in data 21 febbraio 2003 con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la pronuncia sulla predetta relazione al I Collegio della Sezione stessa, convocandola per il giorno 12 marzo

2003;

viste la nota n. 170/03/G in data 24 febbraio 2003, con la quale il Dirigente del Servizio di segreteria ha provveduto ad inviare copia della relazione di deferimento e dell'ordinanza di convocazione del cui avvenuto recapito risulta ricevuta depositata in atti:

- *al Ministero dell'economia e delle finanze*
 - Gabinetto;
 - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato;
 - Servizio di controllo interno (S.in.Co);
 - Dipartimento delle politiche fiscali;
 - Comando generale della Guardia di finanza;
 - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;
 - Agenzia delle dogane;
 - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

considerato che con nota n. 87055 del 6 marzo 2003 è stata presentata dal Comando generale della Guardia di finanza una memoria con le deduzioni del Corpo in ordine alle tematiche di diretto interesse;

considerato che per l'Amministrazione convocata sono presenti in aula:

- *per il Comando generale della Guardia di Finanza:* Gen. B. Vincenzo Suppa, Capo del III Reparto Operazioni, accompagnato dal Cap. Stefano Boldrini;
- *per il Dipartimento per le Politiche fiscali:* Dott.ssa Rita Chiodi, Dirigente, accompagnata dal Dott. Andrea Salvaggio;
- *per il Servizio di controllo interno:* la Dott.ssa Felicia Calcò,

Dirigente, accompagnata dal Sig. Pasquale Russo, funzionario del servizio stesso;

- *per l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato*: Dott. Nicola Andreozzi, Vice Direttore Centrale, Dott. Renzo Maccaroni, Dirigente;
- *per l'Agenzia delle Dogane*: Dott. Walter De Santis, Dirigente generale; Dott. Pietro Alidori, Dirigente;

uditi i relatori Cons. Diodoro VALENTE e Cons. Renato SPETRINO;

sentiti i rappresentanti dell'Amministrazione, e precisamente:

- Il Gen. Suppa evidenzia un aspetto problematico circa l'adozione di direttive generali sulla materia del contrabbando, trattandosi di profili di politica criminale facenti capo prevalentemente al Ministero degli Interni (in particolare per le negoziazioni con i Paesi rivieraschi) ed all'Autorità giudiziaria (la Direzione Antimafia è competente per i reati afferenti al contrabbando); l'attività di contrasto al fenomeno criminale costituisce il 90% di quella relativa al contrabbando in genere e tiene conto delle mutate caratteristiche del fenomeno che, pur in calo, si è trasformato da commercio illegale a manifestazione di criminalità organizzata, incidente sull'ordine e la sicurezza pubblici, il che ha richiesto il mantenimento del sistema di contrasto;
- Il Dott. Andreozzi ha riconosciuto il fallimento della normativa sulla vendita dei tabacchi sequestrati, nonostante tutti i tentativi posti in essere dall'Amministrazione; i Monopoli hanno partecipato, con la Guardia di Finanza, l'Amministrazione centrale e il Ministero degli Interni alla coordinata lotta al fenomeno (in particolare, tramite il gruppo di lavoro sfociato nella nuova normativa penale repressiva);

- esprime fiducia sulla possibilità di raccogliere frutti anche dalla strategia nei confronti dei produttori, segnalando che sono state applicate quattro sanzioni per un ammontare di 150.000 euro; rappresenta alcune perplessità in ordine all'ipotesi di mutare la struttura dell'aliquota fiscale che potrebbe produrre effetti incentivanti del contrabbando per l'innalzamento del prelievo fiscale;
- Il Dott. Maccaroni (Monopoli) fa presente che v'è pieno coordinamento dell'azione di contrasto, segnalando in particolare come tutti i referti concernenti le multinazionali vengano comunicati alla Guardia di finanza; l'applicazione della normativa penale presenta difficoltà, presupponendo accordi per settori oggi trasferiti all'ETI ed in attesa delle prime pronunce giurisprudenziali;
 - Il Dott. De Santis (Dogane) fa presente che, caratterizzandosi oggi il contrabbando per il prevalente carattere "intraispettivo", sono in corso studi a livello europeo (ai quali partecipa anche la Guardia di finanza), in particolare per la complessa analisi dei rischi relativa alla molteplicità dei carichi di copertura; a seguito di domande dei componenti del Collegio, illustra (assieme al Gen. Suppa) l'andamento della messa in opera degli "scanner" e preannuncia l'invio di una nota informativa al riguardo (trasmessa con prot. 1416 del 14 aprile 2003); la problematica dell'aliquota fiscale, sulla quale esistono vincoli comunitari, è attualmente in trattazione a livello tecnico ed in quella sede sarà possibile esaminare gli spunti forniti al riguardo dalla Corte;
 - La Dott.ssa Chiodi fa presente che l'ufficio di cui è responsabile non

ha competenza in ordine ai profili esaminati dall'indagine;

- La Dott.ssa Calcò, richiamata la struttura delle direttive generali, fa presente che i dati relativi all'andamento dell'attività di contrasto al contrabbando di t.l.e. fanno capo principalmente, data la preminente competenza in materia, al Corpo della Guardia di finanza, ma anche ai Monopoli di Stato per gli aspetti riconducibili alla commercializzazione del prodotto ed ai costi per la gestione dei reperti; riconosce l'esistenza di problemi per la vendita dei tabacchi sequestrati;

ritenuto che la relazione debba essere fatta propria dalla Sezione, con le modifiche e le integrazioni dalla Sezione stessa deliberate, anche sulla base della indicata memoria nonché delle precisazioni fornite dai rappresentanti dell'Amministrazione intervenuti all'Adunanza stessa

DELIBERA

di approvare, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con le modifiche apportate dal Collegio, la relazione concernente *"Indagine sui proventi della vendita di tabacchi lavorati esteri sequestrati e sull'efficacia delle azioni di contrasto del contrabbando dal 1992 in poi"*;

ORDINA

l'invio della relazione medesima, a cura della Segreteria della Sezione, alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato generale – nonché, anche per l'effetto di cui all'art. 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, al Ministro dell'economia e delle finanze ed alle Amministrazioni convocate.

IL PRESIDENTE

(Dott. Tullio LAZZARO)

I RELATORI

(Cons. Diodoro VALENTE)

(Cons. Renato SPETRINO)

SOMMARIO

1. SINTESI E CONCLUSIONI	3
1.1. Valutazioni gestionali	3
1.2. Esame di una ipotesi impositiva nell'azione di contrasto al contrabbando di t.i.e.	5
2. OGGETTO DELL'INDAGINE	9
2.1. La delibera di programma n. 11/2001/G	9
2.2. Il referto al Parlamento per il 1999	9
2.3. La delibera 14/2001/G ("Obiettivi e controlli interni in materia di gestioni di entrata")	11
3. PROFILI DELL'ISTRUTTORIA	12
4. QUADRO NORMATIVO	16
5. QUADRO DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE DI SEQUESTRO, CUSTODIA E DESTINAZIONE	18
5.1. Dogane	18
5.1.1. Procedure.....	18
5.1.2. Istruzioni.....	20
5.2. Guardia di finanza.	21
5.2.1. Sequestro.....	21
5.2.2. Custodia dei prodotti e dei mezzi.....	21
5.2.3. Confisca delle cose sequestrate.....	22
5.2.4. La destinazione delle cose sequestrate e confiscate.....	23
5.3. Commissione Europea	24
6. LA "MOVIMENTAZIONE" DEI CAPITOLI DESTINATI AD ACCOGLIERE I PROVENTI DELLA VENDITA DEI TABACCHI SEQUESTRATI	25
7. CAUSE E MODALITÀ DEL CONTRABBANDO	27
8. IL CIRCUITO DIRETTIVE GENERALI - REFERTI DI CONTROLLO INTERNO	28
8.1. Premessa	28
8.2. Le direttive generali	29

8.3. I referti di controllo interno	29
9. LE STRATEGIE DI LOTTA ADOTTATE 31	
9.1. L'attività ordinaria di contrasto	31
9.2. La normativa repressiva ed i tentativi di accordi con i produttori.....	36
9.3. L'azione legale europea.....	40
10. ELEMENTI DI STIMA DELLE DIMENSIONI ECONOMICHE DEL FENOMENO 40	
10.1. Premessa	40
10.2. Gli elementi informativi resi disponibili dalle Dogane.....	42
10.3. Gli elementi informativi resi disponibili dalla Guardia di finanza	44
10.4. Gli elementi informativi resi disponibili dall'A.A.M.S.	46
11. I RISULTATI CONSEGUITI; CENNI SULLE RISORSE IMPIEGATE 46	
11.1. Premessa	46
11.2. I dati disponibili	48
11.3. Quantificazione dei costi relativi alle risorse umane e logistiche destinate all'azione di contrasto del contrabbando.....	51

1. Sintesi e conclusioni

1.1. Valutazioni gestionali

L'indagine si articola su due interrogativi fondamentali: i motivi della mancata "**movimentazione**" dei capitoli destinati ad accogliere i proventi della vendita dei tabacchi sequestrati e l'andamento dell'attività di **contrasto** al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (t.l.e.) nell'ultimo decennio.

Circa il primo aspetto (**movimentazione** dei capitoli), che corrisponde concretamente all'applicazione della previgente normativa che prevedeva la vendita dei t.l.e. sequestrati, è risultato agevole constatare purtroppo il fallimento della previsione normativa stessa, mai applicata, attribuibile ad un insieme di motivi, tra i quali:

- insuperata mancanza di collaborazione (qualificabile a volte, anche secondo l'Amministrazione, quale vero ostruzionismo) dei produttori per il riconoscimento del prodotto; tale aspetto rileva, ed a più ampio titolo, anche nel secondo profilo dell'indagine, relativo all'azione di contrasto al contrabbando di t.l.e.;
- tempi non scontati per la definizione del contenzioso penale, che si ripercuotono sullo stato di conservazione del prodotto;
- insuperati problemi circa l'individuazione dei canali di vendita, idonei ad escludere la possibilità di re-immissione fraudolenta in Italia delle partite vendute.

Il secondo profilo (**contrasto** al contrabbando) presuppone una complessa ricostruzione delle **cause** (a fini di prevenzione) e delle **modalità** (a fini di repressione) del contrabbando, una **quantificazione** del fenomeno, l'individuazione delle principali **strategie** di lotta adottate, la valutazione dei **risultati** conseguiti.

La **causa** principale del contrabbando, che al tempo del proibizionismo si ricollegava alla mera disponibilità di un prodotto, nel caso dei t.l.e. a livello del consumatore presenta evidente carattere economico e si ricollega direttamente alla differenza (per la maggior parte, dovuta al prelievo fiscale – dazi, accise ed IVA) tra prezzo al consumo del prodotto ufficiale rispetto a quello di contrabbando; per il produttore, rileva verosimilmente in particolare anche il mero mantenimento/ampliamento della quota di mercato.

Una **quantificazione** del fenomeno presenta, palesemente, assai grandi difficoltà; basti considerare che, ove fosse nota con sufficiente approssimazione la sua estensione, si sarebbe parallelamente in grado di debellarlo totalmente. Altrettanto manifestamente, è comunque necessaria una valutazione quantitativa del fenomeno sia perché, come detto, essa è una componente dell'azione del contrasto (conoscere per contrastare), sia per la predisposizione di adeguati e proporzionati mezzi di lotta. Il problema si ricollega alla quantificazione del conseguente "danno erariale (o comunitario)" per mancata percezione

delle accise, del danno "sociale", nelle sue componenti di efferata criminalità, al di là di superate considerazioni romantiche e populistiche della figura del contrabbandiere, della tutela della salute - anche per la qualità del prodotto - nonché del danno al commercio legale. La tematica si traduce sostanzialmente, a livello tecnico-valutativo, in quella della selezione degli indicatori da adottare per la misurazione del fenomeno (andamento degli introiti del commercio legale per marche specifiche, quantità dei colli sequestrati, delle persone verbalizzate, delle infrazioni rilevate, percentuale dei controlli positivi, entità del fenomeno socialmente "percepita" etc.).

Le strategie di **contrasto** adottate dall'Amministrazione dovrebbero, secondo la vigente normativa, essere determinate e, ai fini del controllo gestionale, rilevabili innanzitutto dalle direttive generali. Da parte dell'Amministrazione non è stata invece fornita la richiesta ricognizione delle direttive generali emanate in materia nel tempo; ciò discende, verosimilmente, anche dal fatto che nelle direttive stesse la problematica non compare, come invece parrebbe auspicabile, quale tema autonomo. Ciò risulta attribuibile, ma solo in parte, all'oggettiva polivalenza tecnica di alcune forme di contrasto (l'esempio più significativo è quello dei controlli in mare, destinati a contrastare sia il traffico dei clandestini che il contrabbando; altro esempio è quello dell'attività doganale antifrode in genere). L'opportunità di una maggiore definizione delle direttive generali in materia risulta rafforzata dalla circostanza, richiamata in sede di Adunanza dal rappresentante della Guardia di finanza, che l'attività di contrasto al contrabbando involge problematiche facenti capo anche ad altri soggetti istituzionali (Interni, Autorità Giudiziaria, Antimafia).

In posizione intermedia tra l'attività di prevenzione e quella di repressione può collocarsi l'insieme delle strategie adottate nei confronti dei **produttori**, che si articolano nella predisposizione di accordi di collaborazione (mirati, in particolare, a prevedere l'apposizione di contrassegni sul prodotto in grado di identificarne il primo acquirente) e nella previsione di sanzioni commerciali (previste originariamente a livello di obbligo con il decreto legge 348/1991, quindi di facoltà con la legge 427/1993 ed infine soppresse con la legge 50/1994) in caso di inadempimento. Tale via, come riconosciuto dalla stessa Amministrazione, non ha concretamente condotto ad alcun risultato, ma non risulta che l'Amministrazione stessa abbia conseguentemente tratto frutto da tale esperienza, per cui questa strada sembra in concreto abbandonata, confinata sostanzialmente alla partecipazione all'aleatoria azione giudiziaria avviata in sede comunitaria presso gli organi giurisdizionali statunitensi. Non si è, peraltro, in possesso di elementi che testimonino, pur in presenza di forti connotazioni internazionali del contrabbando, l'avvio di ulteriori azioni comunitarie dirette ad adottare una comune strategia verso i produttori all'interno dell'UE.

L'assenza di un *corpus* unitario di direttive per il settore si riflette, naturalmente, sull'organicità dei *report* del Servizio di controllo, che, si direbbe, non a caso non ha dato

riscontro alle richieste istruttorie circa una quantificazione specifica del livello di raggiungimento degli obiettivi fissati nelle direttive; deve, conseguentemente, rilevarsi che l'Amministrazione non dispone di un costante ed organico sistema unitario di rilevazione dei **risultati** nel settore. Anche sotto tale profilo l'indagine presenta, a titolo indicativo, una ricostruzione deduttiva dei risultati stessi sulla base dei dati forniti con varia articolazione dai singoli centri di responsabilità e dei report ufficiali del servizio di controllo interno; da tale ricostruzione emerge un consistente **calo** degli interventi con esito positivo - sulla cui pianificazione non si dispone di elementi - a fronte dell'assenza di univoci sintomi di declino del fenomeno, che per alcuni versi potrebbe delinearci anzi in crescita.

Una delle altre conclusioni desumibili dall'indagine consiste proprio nella mancata considerazione unitaria del fenomeno da parte dell'Amministrazione e nella conseguente assenza di un costante congruo monitoraggio, che si ripercuote sull'organicità delle strategie adottate, degli obiettivi fissati, delle modalità di svolgimento coordinato dell'azione di contrasto, della valutazione dei risultati conseguiti, dell'adozione di eventuali interventi di autocorrezione.

Ciò si ricollega anche al minore allarme sociale che sembra da registrare in merito al fenomeno del contrabbando, dopo i gravissimi fatti di sangue di alcuni anni fa¹, che hanno condotto ad un inasprimento della repressione penale del fenomeno. Né può escludersi, in tale ambito, un nesso "sociologico" con le marcate campagne antifumo in corso in tutto il mondo, ed in particolare negli USA, che portano in certa guisa ad una sorta di "rimozione" o ad una "fuga in avanti" rispetto alla specifica azione di contrasto ("se nessuno fumasse, non vi sarebbe contrabbando").

Altra conclusione, è quella della constatazione della mancanza di uno studio organico che formulasse nuove ipotesi di contrasto volte ad intaccare ulteriormente, anche tramite lo strumento impositivo, la "appetibilità" del prodotto di contrabbando; una possibile ipotesi di riflessione a tal riguardo è riportata nel capitolo seguente.

1.2. Esame di una ipotesi impositiva nell'azione di contrasto al contrabbando di t.l.e.

Merita, infine, una riflessione sulla convenienza di studiare e stimare, in termini di sufficiente approssimazione, quale altra misura può essere affiancata a quella repressiva che, allo stato, non ha inciso in modo determinante sull'entità dei traffici di contrabbando, come rilevato in precedenza.

¹ Appare indicativa, al riguardo, la mera intitolazione dell'articolo su "Il finanziere" n. 10/2002: "... C'era una volta il contrabbando").

Per affrontare il tema ipotizzato occorre intanto specificare che l'imposizione sul tabacco in Italia è sostanzialmente proporzionata rispetto al prezzo di vendita e, quindi, direttamente correlata al costo di produzione dichiarato dai produttori.

Nel precedente regime di monopolio la leva fiscale è stata utilizzata ampiamente per difendere la produzione nazionale delle sigarette attraverso la politica dei prezzi multipli resa possibile dal sistema di imposta proporzionale che colpisce con la stessa aliquota, applicata sul prezzo finale al consumo, le singole marche di prodotto in commercio.

Le sigarette a minor prezzo di vendita, quindi, hanno goduto e godono di una sorta di deduzione fiscale rispetto a quelle a maggior prezzo finale, con l'aggravante che le sigarette a minor prezzo di vendita, in passato incluse nel paniere per la determinazione degli indici inflattivi, restavano nel tempo escluse dai ricorrenti aumenti di prezzo al consumo delle altre marche.

Secondo i canoni dell'economia classica il sistema dei prezzi multipli, per le sigarette, aveva lo scopo di incidere sull'ampiezza delle "rendite del consumatore" fino alla sua naturale più ampia neutralizzazione.

Se ciò può essere concepibile su prodotti ad ampio regime concorrenziale non è più valido per i tabacchi che, oltre a rappresentare un prodotto speciale dal punto di vista del carico fiscale, sono allo stesso tempo causa di accertati danni sociali, tanto che la stessa U.E. ha imposto da tempo una politica di lotta al consumo attraverso l'innalzamento dell'aliquota fiscale con la fissazione di una percentuale minima per tutti i Paesi comunitari non inferiore al 57% oltre l'IVA.

Questo approccio comunitario, però, va letto in rapporto alla struttura dell'imposta tra i Paesi membri. Infatti, in presenza di un sistema ad aliquota specifica (cioè uguale per tutti i prodotti), l'ampiezza del montante fiscale fa aggio sugli stessi costi di produzione (pari a non oltre il 20% del prezzo finale) rendendo impossibile un ventaglio di prezzi al consumo diversificato (prezzi multipli).

Al contrario, nel sistema proporzionale (come in Italia) il prezzo finale verrebbe fortemente influenzato dal costo di produzione (più elevato o meno elevato secondo la politica commerciale dell'impresa) dando luogo al regime dei prezzi multipli di cui si è fatto cenno.

La riduzione del ventaglio dei prezzi di vendita come preconditione di una politica di coerenza anzitutto fiscale, sarebbe possibile solo abbandonando l'attuale aliquota prevalentemente od esclusivamente specifica, secondi i progetti di direttiva dell'U.E.

Infatti, l'introduzione di un'aliquota pressoché unica azzera intanto il "regalo fiscale" che su un prodotto dannoso e non essenziale viene dato a categorie di consumatori dall'attuale sistema, rimasto peraltro inalterato probabilmente per retaggio storico, malgrado la già detta fine del regime monopolistico ed il trascinarsi inflattivo.

Con la privatizzazione del settore e la costituzione dell'Ente Tabacchi Italiani si è scatenata una violenta battaglia dei prezzi finali di vendita da parte delle imprese internazionali verso la fascia dei prezzi minimi per poter beneficiare, forse anche

attraverso politiche di dumping commerciale, del vantaggio fiscale; in termini quantitativi, nel regime di imposta proporzionale nel caso, ad esempio, di sigarette di alta qualità importate dall'estero e in vendita a 2 euro il pacchetto, contro la media di 3 euro della maggior parte delle marche estere, lo Stato incassa da questo prodotto una forte percentuale in meno rispetto al prezzo normale.

Per converso, collocando i prezzi di vendita finali entro un ventaglio pressoché uguale in modo che la differenza tra prezzo massimo e prezzo minimo sia diversa da quella paradossale attuale (1.80 euro a pacchetto della Nazionale e 3.10 a pacchetto di una marca estera) con carico fiscale per il consumatore rispettivamente per quest'ultima quasi il doppio rispetto al pacchetto della Nazionale, sono perseguibili i seguenti scenari anche di natura fiscale-sanitaria e di strategia anticontrabbando:

- versante fiscale-sanitario:

1) il gettito attuale dei tabacchi è di circa 9.616 milioni di euro (7.439 imposta di consumo, 2.177 IVA) e 10.144 (7.850 imposta di consumo, 2.244 IVA) rispettivamente per il 2001 e 2002, con carichi fiscali sui diversi consumatori che, come già visto, oscillano in una forchetta percentuale da 1 a 100. La curva di elasticità della domanda di sigarette è sostanzialmente rigida per cui è stimabile che la allocazione dei prezzi in una fascia più vicina a quella alta consenta non solo di compensare l'eventuale limitata perdita di mercato a basso prezzo ma anche di ottenere un importante incremento di gettito complessivo.

2) il beneficio sanitario vedrebbe quindi non solo l'abbandono delle produzioni povere, a più alto rischio non potendo utilizzare per gli alti costi materie prime selezionate ed a basso contenuto di sostanze nocive della combustione, ma anche un (possibile) orientamento della domanda verso prodotti di qualità, con contenimento dei consumi.

I benefici, quindi, potrebbero tradursi in un maggiore distribuito prelievo fiscale, in un contenimento del consumo e quindi della richiesta di prodotto non solo ma anche, e non è da trascurare, in una riduzione dei costi sanitari per la riduzione complessiva del danno alla salute dei consumatori. La politica "alti prezzi e ottimo prodotto" vedrebbe anche diminuito il rischio di risarcimenti per danni arrecati dal fumo ai consumatori (non dimentichiamo le sanzioni pecuniarie di enorme valore imposte ai produttori dalle Corti americane per compensare i danni causati dal fumo).

Opportuna potrebbe essere, pertanto, una riflessione da parte dei competenti centri decisionali sulle tematiche cennate.

Obiettivi anticontrabbando

Finora la strategia anticontrabbando delle sigarette si è fondata sulla repressione e su accordi di carattere etico-morale con le imprese internazionali che si sarebbero impegnate ad un serio controllo dei loro primi acquirenti.

Le teorie che si fondano sul presupposto semplicistico ed elementare della riduzione dell'imposta in misura tale da avvicinare il prezzo finale di vendita dei prodotti del circuito legale a quello del contrabbando, cioè agire sulla indifferenza della domanda verso il mercato clandestino, per essere efficace conduce a perdite per il fisco di rilevanti dimensioni e si pone, per giunta, al di fuori degli obblighi della Comunità sul prelievo minimo che ogni Stato membro deve ricavare dalla vendita del prodotto "sigarette" di natura per sè nociva.

I risultati della politica finora seguita, sia quella dell'azione di contrasto che si appalesa costosa in termini di spesa di esercizio e di vite umane, malgrado l'impegno straordinario delle forze di polizia, specie della Guardia di Finanza, sia quella fondata sulla "buona volontà" delle imprese internazionali che dovrebbero cessare di alimentare le correnti clandestine, si sono appalesate non sufficienti a realizzare un forte contrasto al contrabbando che invece resta una piaga della società civile ed una scuola di addestramento per crimini di più alto grado di pericolosità.

E' pacifico peraltro che le società produttrici, specie multinazionali, di sigarette difficilmente possono rinunciare al maggior ricavo che ottengono dalla vendita di prodotti sul mercato clandestino rispetto al mercato legale, i cui ricavi sono meno remunerativi per l'effetto moltiplicatore dell'imposta proporzionale sul costo del prodotto.

Se il fenomeno contrabbando viene riguardato dal lato dell'offerta e cioè dalla messa in pratica di misure che possano ridurre il differenziale di remunerazione tra i due mercati è possibile forse ridurre l'interesse per il contrabbando.

E' possibile conseguire questo risultato con l'introduzione di aliquote specifiche (conformi all'ipotesi della U.E.) e cioè uguale per ogni tipo di sigarette capace di produrre i seguenti effetti metodologicamente misurabili:

1) l'addensamento dei prezzi finali al consumo su fasce alte consente un incremento sostanzioso di gettito pari allo spostamento dei consumi a basso tasso fiscale verso l'alto tasso;

2) il ricavo dei produttori, non più incisi dall'effetto moltiplicatore dell'aliquota proporzionale, riduce il divario di remunerazione tra il mercato legale e quello clandestino in misura tanto più consistente di quanto il ventaglio dei prezzi si colloca vicino alla soglia di riferimento dell'aliquota specifica, venendo a neutralizzare, stavolta non per ragioni ideologiche od etiche, ma esclusivamente "economiche" l'interesse al ricorso alternativo e costante del circuito clandestino.

L'ipotesi illustrata va monitorata naturalmente sia in termini quantitativi sia in termini di coerenza con le disposizioni comunitarie.

Per questa ragione, per esporre un prodotto finale convalidato, resta pregiudiziale sia l'acquisizione di informazioni aggiornate presso i vari Dicasteri ed organismi interessati

(Ministero dell'Economia e della Finanze, Guardia di Finanza, Amministrazione dei Monopoli, Agenzia delle dogane, SECIT (?), Servizi dell'U.E., Ministero delle Risorse Agricole, Ministero della Salute) sia l'audizione delle associazioni di categoria dei produttori e dei rivenditori.

Una riflessione, infine, sulla opportunità di una gestione unitaria delle accise attualmente ripartita tra Monopoli e Dogane che comporta duplicazione di compiti analoghi tra strutture diverse con sovrapposizione di risorse e mancato utilizzo di economie di scala, non solo, ma anche mancata unificazione dei moduli operativi in tema di vigilanza e controllo delle fonti di produzione e commercializzazione, nonché scarsa o inesistente rappresentazione in sede comunitaria soprattutto nei comitati delle esigenze nazionali in tema di struttura e gestione del sistema unificato.

2. Oggetto dell'indagine

2.1. La delibera di programma n. 11/2001/G

Con la deliberazione di programma n. 11/2001/G del 27 febbraio 2001, questa Sezione ha stabilito lo svolgimento di un'indagine del seguente tenore "1.4 - Indagine sui proventi della vendita di tabacchi lavorati esteri sequestrati e sull'efficacia delle azioni di contrasto del contrabbando dal 1992 in poi".

La *ratio* dell'indagine, come illustrato nella citata deliberazione, risiede nella verifica degli aspetti gestionali sottostanti alla rilevata mancanza di dati di consuntivo sul cap. 2313 riguardante, appunto, i proventi derivanti dalla vendita dei tabacchi lavorati esteri sequestrati, le cui entrate risultano dal 1995 pari a zero; le ragioni e le conseguenze dell'allentamento dei vincoli imposte alle multinazionali del tabacco dopo l'iniziale tentativo del 1991-92 di obbligarle a collaborare; l'azione amministrativa svolta ed i risultati conseguiti anche a seguito degli accordi sottoscritti con le multinazionali del tabacco nel 1992 e nel 1999.

Una valutazione dei profili gestionali in questione, in particolare sotto il punto di vista dell'andamento dell'entrata, è stata già avviata da questa Corte e portata all'attenzione dell'Amministrazione con i referti citati nei successivi due paragrafi.

2.2. Il referto al Parlamento per il 1999

Già nella relazione al Parlamento per il 1999 si annotava: "Resta tuttavia da capire la ragione per la quale, a fronte delle ricorrenti notizie su ingenti quantitativi di prodotto sequestrati, le entrate relative ai proventi derivanti dalla vendita dei tabacchi lavorati esteri sequestrati risultino dal 1995 pari a zero, in termini sia di accertamenti, sia di riscossioni. Il relativo capitolo 2313, infatti, presente in consuntivo, appunto, dal 1995, per gli anni 1995 e 1996, a fronte di previsioni di competenza per 27,5 mld, non registra né accertamenti, né riscossioni di competenza. Per gli anni 1997, 1998 e 1999, il capitolo presenta tutti i dati di consuntivo pari a zero e risulta iscritto "per memoria".

“Ancora incerti – continua il predetto referto - appaiono, peraltro, i risultati della lotta al contrabbando attraverso i tentativi di ottenere l’attiva collaborazione delle multinazionali del tabacco. Il primo intervento in tal senso risale, infatti, al 1991, quando, con il decreto legge n. 348 del 31 ottobre, successivamente reiterato (d.l. 30 dicembre 1991, n. 417) e convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1992, n. 66, all’art.6, comma 2, veniva stabilito che, qualora fossero stati sequestrati quantitativi significativi della stessa marca di sigarette (cinquemila chilogrammi, poi ridotti a cinquecento), il Ministro delle finanze era tenuto a disporre con proprio decreto la sospensione per trenta giorni – sessanta in caso di recidiva – dell’importazione, della distribuzione e della vendita della marca delle sigarette sequestrate. A seguito dell’adozione di tale normativa e dei conseguenti provvedimenti amministrativi di sospensione della vendita che vennero assunti nei confronti di alcune popolari marche di sigarette estere (*Marlboro, Muratti e Merit*), il 17 gennaio 1992 le principali società produttrici estere firmarono un protocollo d’intesa con il Governo con il quale si impegnavano a contrassegnare le casse di sigarette vendute per l’esportazione, in modo da consentire l’individuazione del primo acquirente e ricostruire a ritroso l’iter del contrabbando dei prodotti sequestrati.”

“Dopo una prima mitigazione di tale disciplina, intervenuta con l’art. 27, comma 7 del decreto legge 30 agosto 1993, n. 331 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1993, n. 427) con la trasformazione in facoltà dell’obbligo del Ministro di sospendere l’importazione e la vendita delle marche di sigarette sequestrate in quantitativi rilevanti, l’art.1, comma 2, della successiva legge 18 gennaio 1994, n. 50, cancellava del tutto tale sanzione, prevedendo, tuttavia (art.1, comma 1), in sostituzione del comma 1 dell’art. 6 della citata legge n. 66/92², l’emanazione di un decreto del Ministro delle finanze, con il quale, sentiti i produttori interessati, dovevano essere disposte misure atte a consentire l’individuazione del primo acquirente dei prodotti introdotti di contrabbando nel territorio dello Stato, nonché ad individuare il luogo di stoccaggio dei prodotti medesimi sottoposti a sequestro. Tale decreto, emanato il 23 giugno 1995 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 28 giugno 1995, stabilisce l’obbligo per i produttori di sigarette di apporre su ogni singola unità di condizionamento di tabacco lavorato, con eccezione del condizionamento minimo destinato alla vendita, un contrassegno costituito da una timbratura a secco o a stampa che consenta di identificare direttamente il primo acquirente o di individuarlo sulla base di proprie procedure amministrative e contabili, nonché la data di fabbricazione. Non risulta che questo obbligo sia stato adempiuto, evidentemente perché lo stesso non è più assistito dalla soppressa previsione di sanzioni commerciali sul mercato legale. Nel frattempo, nella primavera del 1999, il maggior produttore – Philip Morris – ha sottoscritto con il Ministro

² Il comma stabiliva che, al fine di combattere il contrabbando dei tabacchi lavorati nel territorio nazionale e le collegate organizzazioni criminali anche internazionali, l’A.A.M.S. nonché i produttori di sigarette che avessero stipulato contratti con l’A.A.M.S. per l’importazione, la produzione, la distribuzione o la vendita dei loro prodotti nel territorio dello Stato, ovvero facessero ricorso ai depositi di cui all’art.1 della legge 20 dicembre 1975, n. 724, dovessero vigilare sulla effettiva immissione al consumo della merce nel Paese dichiarato come destinatario finale.

delle finanze un accordo di cooperazione, analogo a quello del 17 gennaio 1992, con il quale ha assunto l'impegno d'onore di interrompere i rapporti commerciali con quei primi acquirenti per i quali sia constatato il coinvolgimento diretto o indiretto nella vendita illegale o nel traffico illecito di tabacchi lavorati. La Corte si attende che l'Amministrazione faccia conoscere i risultati concretamente conseguiti a seguito di tale accordo, nonché le iniziative assunte per assicurare il rispetto di quanto disposto con il predetto d.m. del 23 giugno 1995."

2.3. La delibera 14/2001/G ("Obiettivi e controlli interni in materia di gestioni di entrata")

La presente indagine riprende e prosegue inoltre, per quanto concerne il profilo della movimentazione dei capitoli di entrata, l'esame dei profili gestionali già individuati con la delibera di questa Sezione n. 14/2001/G ("Obiettivi e controlli interni in materia di gestioni di entrata").

"Nell'ambito di quanto appena esposto - si evidenzia in tale sede - merita, poi, una particolare attenzione l'andamento del capitolo 3712 (titolo II) "Somme relative alla vendita dei beni confiscati a seguito delle operazioni anticontrabbando da riassegnare ai pertinenti capitoli degli stati di previsione del relativo Ministero per l'acquisto di mezzi di trasporto, strumenti ed attrezzature per l'attività di polizia giudiziaria anticontrabbando della forza di polizia" il quale si compone di 7 articoli inseriti in due u.p.b. - la 2.2.2 "Attività di controllo, informazione e repressione violazioni" (artt. 2,3,4,5 e 6)¹⁶ e la 2.2.3 "Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti" (artt. 1 e 7)¹⁷ - ed è uno di quei capitoli iscritti costantemente "per memoria" per tutto il triennio 96/98. Una prima considerazione, ricavata dalla lettura degli oggetti degli articoli inseriti nella 2.2.2, porterebbe a dare una connotazione di "fisiologicità" alla continua assenza di previsioni, trattandosi di proventi aleatori, giacché derivanti dalla vendita di beni confiscati a seguito di operazioni di contrabbando. Tuttavia meno "fisiologico" appare il comportamento degli articoli 4 e 5, per i quali si riscontra la totale mancanza di importi, sia per tutto il triennio considerato che per il biennio precedente (94/95). Un'altra osservazione che scaturisce dall'analisi dei dati di bilancio riguarda l'esiguità degli importi relativi ai restanti articoli (2,3 e 6) della UPB 2.2.2. La loro somma, infatti, raggiunge un massimo di 15 milioni nel 1996, subendo, in seguito, un drastico calo per gli esercizi successivi (7,8 milioni nel 1997 e 7 milioni nel 1998). Va inoltre evidenziato che nel caso specifico gli importi appena indicati coincidono con il totale della unità previsionale di base presa in esame."

"Da quanto fin qui esposto - continua la deliberazione, segnalando fin da allora la problematica all'Amministrazione - parrebbe ridimensionata la rilevanza dei risultati dell'azione di contrasto al contrabbando, mentre va evidenziata la scarsa realizzabilità di quanto viene recuperato e sequestrato. In questo contesto va evidenziato l'andamento del

capitolo 2313 "Proventi derivanti dalla vendita dei tabacchi lavorati esteri sequestrati", u.p.b. 2.2.3. (peraltro già rilevato nell'ambito di una precedente indagine che ha avuto come oggetto di analisi i capitoli e gli articoli iscritti per memoria o che presentavano rilevanti scostamenti tra previsioni ed accertamenti o fra accertamenti e riscossioni) il quale indubbiamente presenta qualche anomalia gestionale. Infatti nell'esercizio 1995 troviamo un solo importo relativo alla voce "previsioni definite", mentre nell'esercizio 1996 gli importi diventano due, uno per le "previsioni iniziali" e l'altro per le "previsioni definitive". Nel biennio successivo (97/98) poi, gli importi scompaiono del tutto, lasciando il capitolo completamente "vuoto". Va inoltre evidenziato che nel biennio 95/96 la media delle previsioni definitive è pari a 27,5 miliardi.

La mancanza di risultati in termini di proventi derivanti dalla vendita di beni confiscati e di tabacchi sequestrati viene, però, almeno in parte contraddetta dal fatto che dati di consuntivo possono essere riscontrati relativamente ad altri due capitoli anch'essi riguardanti i risultati della lotta al contrabbando. Si tratta del capitolo 3703 (*Quote di proventi contravvenzionali spettanti al fondo per la prevenzione e la scoperta del contrabbando*) e del capitolo 3704 (*Quote di proventi contravvenzionali spettanti al fondo per la prevenzione e la scoperta del contrabbando fuori degli spazi doganali*) che, tuttavia, si caratterizzano per le seguenti particolarità: l'insignificante incidenza (di poche decine di milioni, ad eccezione del 1998 quando è stato superato il miliardo) dei proventi legati alla scoperta del contrabbando fuori dagli spazi doganali; la tendenza al calo degli importi accertati (per il cap: 3703, 717 milioni del 1998 dopo il massimo di 2,2 miliardi nel 1997) la bassa quota di accertamenti riscossi e la conseguente formazione di resti da riscuotere che riguardano per la maggior parte proprio i proventi contravvenzionali (85,2%); la pratica inesigibilità di tali residui (il relativo indice di riscossione si è aggirato negli anni fra l'uno ed il due per mille)."

3. Profili dell'istruttoria

A seguito di specifiche richieste istruttorie, sono pervenute distinte ed articolate risposte da parte delle Dogane, dell'Amministrazione autonoma monopoli e della Guardia di finanza. Il Dipartimento per le politiche fiscali ha fornito un'informativa sull'azione giudiziale avverso le società multinazionali produttrici di tabacchi lavorati dinanzi alla Corte Distrettuale di New York, prendendo riserva di dare costante e puntuale contezza alla Corte degli sviluppi dell'azione intrapresa e di ogni iniziativa che sarà adottata. Il Servizio di controllo interno non ha fornito riscontro, verosimilmente anche per la cennata mancata considerazione specifica del contrabbando di t.l.e. nel corpo delle direttive e, conseguentemente, dei *report* del controllo interno. Il Secit ha precisato che la materia non è stata mai ricompresa tra quelle affidate alla competenza del Servizio (ex art. 9 legge n.

146/1980 e successive formulazioni) e non sono mai stati affidati da parte dei Ministri pro-tempore incarichi specifici in merito ai tabacchi sequestrati.

A livello informale, sono stati poi svolti numerosi ulteriori passi istruttori diretti ad acquisire gli elementi conoscitivi via via dimostratisi necessari a fini integrativi e di aggiornamento.

Parimenti a livello informale, in data 16 maggio 2001 si è svolto presso il III Reparto del Comando Generale della Guardia di finanza un incontro diretto a compiere una prima panoramica della materia, del quale si riportano di seguito i principali esiti ai fini di un primo approccio alla problematica.

Dopo un primo sguardo d'insieme al fenomeno, che ha evidenziato in particolare la natura "economica" del contrabbando, sono state acquisiti elementi conoscitivi in merito alla mancata attuazione del cd. "decreto Fantozzi" del 23 giugno 1995, concernente l'obbligo da parte dei produttori di adottare un codice identificativo sul prodotto ("stecca") per risalire al primo acquirente.

Il decreto è rimasto inattuato, come riconosciuto dai rappresentanti del Corpo, in quanto i produttori non hanno assunto posizioni collaborative, poiché non formalmente sentiti nella predisposizione delle misure da adottare, come invece previsto dalla normativa del 1994; tramite un successivo protocollo d'intesa tra Guardia di finanza - ETI e Philip Morris-Rothmans si è inteso anche sanare tale carenza.

Il contrabbando, come si accennava, è un fenomeno europeo con connotazioni economiche da imputare, tra l'altro, alle alte accise che stimolano il mercato clandestino.

L'Italia combatte il contrabbando anche per difendere gli interessi dell'UE; infatti, molti sequestri di sigarette riguardano prodotti che non hanno mercato nel nostro Paese ma sono destinati al mercato clandestino di altri Paesi comunitari. Il fenomeno del contrabbando è più redditizio, ad esempio, in Germania dove le accise sono elevate; infatti, molti sequestri riguardano specificamente sigarette delle quali si è accertata la destinazione al mercato tedesco.

Il contrabbando è sensibile al variare delle situazioni politiche ed economiche. Attualmente Albania e Montenegro sono considerate zone a rischio; la stessa Grecia costituisce il punto debole dell'UE nelle azioni di contrasto. Di conseguenza, in Italia le zone maggiormente esposte sono la Puglia (in particolare il canale d'Otranto) e l'Alto Adriatico.

Particolare attenzione alla problematica, è stato segnalato, viene prestata dall'UE, ma anche in Italia la DIA e la Guardia di finanza hanno svolto un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, giungendo ad ottenere che il reato specifico rientrasse tra quelli di criminalità organizzata di stampo mafioso (art. 53-bis).

L'UE, per sostenere le azioni antifrode, prevede fondi strutturali ed ha provveduto alla costituzione di un'apposita struttura (OLAF, già UCLA) deputata al coordinamento delle forme di contrasto al fenomeno. La Guardia di finanza, attraverso varie iniziative, ha segnalato di aver ottenuto l'interessamento dell'OLAF per sensibilizzare l'amministrazione USA, ed in particolare la Corte Distrettuale di New York, ai problemi di evasione fiscale

connessi alla Philip Morris e, in generale, sorti nei confronti delle multinazionali che non collaborano nella lotta al contrabbando. Infatti, la mancata apposizione di un codice sui prodotti, che permetta l'identificazione del "primo acquirente", costituisce, di fatto, un *escamotage* per escludere responsabilità in ordine alle sigarette immesse sul mercato di contrabbando (per alcuni versi, le resistenze dei produttori appaiono tuttavia giustificate, come, ad esempio, nel caso delle sigarette "Marlboro" contraffatte provenienti dalla Cina).

Relativamente alla gestione delle sigarette sequestrate, i rappresentanti del Corpo hanno fatto presente come occorra operare una distinzione tra grossi e piccoli quantitativi. Per i piccoli quantitativi (da 10 a 30 stecche), i reperti vengono accorpati (ad una tonnellata circa) e quindi depositati nei magazzini dei Monopoli ("depositerie"); tali piccoli quantitativi risultano di fatto comunque non riciclabili, anche per la loro lunga permanenza ed il relativo deterioramento, per cui anche in passato venivano distrutti. Le ragioni della distruzione, peraltro prevista ora normativamente, si raccordano anche, come dedotto dalle multinazionali, alla incerta qualità delle sigarette, a volte contraffatte, nonché a problemi di salvaguardia dell'immagine.

Quanto ai grandi quantitativi, dopo il nulla-osta dell'autorità giudiziaria, essi vengono smistati alle depositerie e vengono quindi custoditi presso i magazzini dei Monopoli di Trieste (precedentemente, di Bari) dietro autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Secondo la previgente normativa, opportunamente abrogata, tali quantitativi non potevano essere venduti in blocco nel mercato interno ma venivano riutilizzati per sigarette di minor pregio destinate a determinati Paesi del terzo mondo; è avvenuto che gli stessi venissero risequestrati perché oggetto di contrabbando destinato nuovamente al mercato europeo.

La Guardia di finanza non possiede elementi, non rientrando nella sua competenza, circa i motivi per i quali proventi della vendita non figurano nei capitoli di bilancio dello Stato. Reparti del corpo sono stati interessati, nelle fasi successive al deposito, solo occasionalmente per fornire indicazioni sui possibili acquirenti.

Sulle dimensioni del contrabbando, il Corpo può fornire riferimenti certi solo per il valore del sequestrato, ma non è in grado di avanzare stime accurate. A partire dal 2000, si è ridotto il quantitativo di sigarette sequestrate (sceso a 683 tonnellate), grazie alla "Operazione Primavera", alla quale hanno partecipato tre forze di polizia con il contributo finanziario del Ministero dell'Interno. La **flessione** non va interpretata, secondo i rappresentanti del Corpo, come una minor efficienza ma testimonia che il contrasto è tanto più incisivo quanto minore è la quantità sequestrata, conseguendone minor traffico di contrabbando e maggiore vendita presso i tabaccai. Ciò è desumibile anche dalle **statistiche** dell'associazione Tabaccai (FIT) e dall'andamento delle accise monitorato dal Ministero delle Finanze³.

³ Negli allegati al presente referto è presentata una raccolta dei riferimenti al contrabbando presenti sul sito internet dell'ETI, dove solo nella relazione al bilancio 2000 si è reperito un generico riferimento ad un calo del contrabbando, e sul sito internet della Federazione Italiana Tabaccai (FIT), che riporta notizie su singole operazioni antictrabbando e sui comunicati dell'Amministrazione fiscale. La tabella fornita dalle Dogane non risulta utilizzabile ai fini valutativi dell'andamento del contrabbando, essendo forniti solo i dati aggregati totali, per singole

Le risorse impiegate dalla Guardia di finanza non possono essere quantificate soddisfacentemente, in quanto l'attività di contrasto è svolta congiuntamente ad altre (ad esempio, motovedette che svolgono anche funzioni di repressione del traffico di clandestini e controlli di altra natura); riguardo alle risorse finanziarie, si incontrano difficoltà nella ripartizione tra missioni, straordinari, personale del Ministero dell'Interno, utilizzo di fondi della CEE ed altro. Da tenere presente, ancora, che i Ministeri delle Finanze e dell'Interno hanno concluso in materia accordi con i Paesi rivieraschi e che l'entità delle risorse previste varia a seconda delle mutevoli esigenze collegate al contrabbando. Sarebbe, in ogni caso, non corretto misurare le risorse soltanto in relazione al risultato conseguito, che non tiene in particolare conto dell'attività di prevenzione.

La Spagna e l'Italia sono considerati Paesi di frontiera dall'UE: la Spagna per la vicinanza all'Africa (droga e sigarette), l'Italia per la vicinanza all'Albania e al Montenegro.

Richiesti chiarimenti in ordine alla voce "**consumo in frode**" di cui ai dati già in possesso della Corte, i rappresentanti del Corpo hanno specificato che il dato deriva dall'insieme di due componenti, una oggettiva e l'altra empirica:

- oggettiva (presenza di tracce "oggettive"): ad esempio, reperimento di scatoloni con sigarette assieme ad altri analoghi contenitori vuoti durante l'accesso in un deposito, da cui si deduce che il contenuto corrispondente è stato consumato in frode. In tale situazione, si interviene presso chi alimenta il venditore ultimo (piccoli imprenditori, distributori);
- empirica (sulla scorta dell'esperienza): ad esempio, tenuto conto del quantitativo medio di carico sequestrato sui camion adibiti al trasporto di sigarette di contrabbando (dissimulato come trasporto di carta o altri beni di peso specifico simile), e controllata la documentazione, il numero dei viaggi effettuati ed il carico trasportabile, si risale induttivamente al quantitativo di sigarette frodato.

Gli interventi sul consumatore, attraverso l'inasprimento delle sanzioni (norma abrogata), si sono rivelati poco produttivi in quanto il fenomeno del contrabbando non provoca un allarme sociale paragonabile ad eventi come gli avvenuti mortali speronamenti; peraltro, l'opinione pubblica appare spesso contraddittoria: pur lamentandosi dei clandestini, agli stessi si rivolge per l'acquisto di sigarette.

Tra i problemi specifici incontrati, vengono ricordati quello relativo alle spese anticipate dall'amministrazione per la pubblicità-sanzione, a fronte del soggetto responsabile spesso risultato non solvibile; le norme relative sono poi state abrogate.

La strategia seguita dalla Guardia di finanza, si è sottolineato da parte dei rappresentanti del Corpo, è stata quella di sensibilizzare l'opinione pubblica ai gravi pericoli del fenomeno contrabbandiero, mentre v'era in atto una tendenza alla depenalizzazione (1997).

marce, dei sequestri nel quinquennio 1995 - 2000. Sono disponibili tabelle predisposte dalla Guardia di finanza che disaggregano per marce i t.l.e. sequestrati dal corpo nel decennio considerato.

4. Quadro normativo

Il quadro della normativa vigente nel periodo 1991 – 2001 per il contrasto del contrabbando di t.l.e. è ricostruibile come segue.

a. Decreto legge 31 ottobre 1991, n. 348 (reiterato con decreto legge 30 dicembre 1991, n. 417, e convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1992, n. 66, recante *“Disposizioni concernenti criteri di applicazione dell’imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizione tributarie urgenti”*), con il quale si è:

(1) da un lato, aumentato il potenziale repressivo delle forze di polizia (art. 6, comma 3-bis);

(2) dall'altro, stabilito che, qualora fossero stati sequestrati quantitativi significativi della stessa marca di sigarette (cinquemila chilogrammi, poi ridotti a cinquecento), il Ministro delle finanze era tenuto a disporre con proprio decreto la sospensione per trenta giorni – sessanta in caso di recidiva – dell’importazione, della distribuzione e della vendita della marca delle sigarette sequestrate (art. 6, comma 2);

b. Decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, concernente *“Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa”*.

L'art. 12 quinquies, in particolare, destinato alla lotta alla criminalità organizzata, ha attribuito rilevanza penale, anche in materia di contrabbando, a comportamenti sinteticamente individuati come *“trasferimento fraudolento”* (comma 1) e *“possesso ingiustificato di valori”* (comma 2)⁴;

c. Decreto legge 30 agosto 1993, n. 331 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1993, n. 427), con il quale, mitigando la precedente disciplina, si operava la trasformazione in facoltà dell’obbligo del Ministro di sospendere l’importazione e la vendita delle marche di sigarette sequestrate in quantitativi rilevanti;

⁴ La Corte Costituzionale, con sentenza n.48 del 17 febbraio 1994, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del secondo comma.

d. Legge 18 gennaio 1994, n. 50, recante *“Modifiche alla disciplina concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati”*, che ha:

(1) cancellato la citata sanzione della sospensione a carico dei produttori, prevedendo tuttavia, previa emanazione di un decreto del Ministro delle finanze, la definizione di misure per l'individuazione del "primo acquirente" e l'individuazione del luogo di stoccaggio dei reperti (decreto quindi emanato il 23 giugno 1995 e pubblicato sulla G.U del 28 giugno 1995, di cui in seguito)(art. 1);

(2) inasprito ulteriormente la disciplina di repressione del contrabbando di tabacchi lavorati esteri (artt. da 2 a 6);

e. Ai fini del controllo della movimentazione dei **reperti**, trova altresì rilievo il decreto del Ministero delle Finanze 23.06.1995 (cd. "decreto Fantozzi"), riguardante le misure atte a consentire l'individuazione della data di fabbricazione e del primo acquirente dei prodotti introdotti di contrabbando nel territorio dello Stato. Con il medesimo decreto (art. 3) è stabilito, altresì, che lo stoccaggio dei prodotti sottoposti a sequestro per quantitativi superiori ai 2.000 chilogrammi sia effettuato presso l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - Manifattura tabacchi di Lecce. Tale ultima disposizione - a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283, con il quale sono state trasferite all'E.T.I (Ente Tabacchi Italiani) le attività produttive già svolte dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - è stata modificata con decreto direttoriale della predetta Amministrazione autonoma prot n.04/9468 del 31.08.99, che ha individuato nella ex Manifattura tabacchi di Trieste il luogo di stoccaggio dei predetti tabacchi lavorati di contrabbando, sottoposti a sequestro in quantitativi superiori a 2.000 chilogrammi.

f. Legge 19 marzo 2001, n. 92, recante *“Modifiche alla normativa concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati”*, che ha inserito nell'ordinamento significative innovazioni in materia, tra le quali rilevano, precipuamente, quelle concernenti:

(1) la ridefinizione della fattispecie del reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri che trova ora collocazione autonoma nell'ambito del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 , Testo unico delle leggi doganali (T.U.L.D.);

(2) la previsione di sanzioni penali più severe per chiunque, in particolare, introduce, acquista o detiene nello Stato quantitativi, anche minimi, di tabacchi lavorati esteri;

- (3) l'introduzione di circostanze aggravanti specifiche, con l'aggiunta, rispetto a quelle già previste dall'art. 295 del T.U.L.D., delle condotte consistenti nell'utilizzo di:
- (a) mezzi di trasporto recanti, rispetto alle caratteristiche omologate, alterazioni o modifiche idonee ad ostacolare l'intervento degli organi di polizia ovvero a provocare pericolo per la pubblica incolumità;
 - (b) società di persone o di capitali ovvero disponibilità finanziarie in qualsiasi modo costituite in Stati che non hanno ratificato la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (fatta a Strasburgo l'8 novembre 1990, ratificata con legge n. 328 del 1993) o che comunque non hanno stipulato e ratificato convenzioni di assistenza giudiziaria con l'Italia aventi ad oggetto il delitto di contrabbando;
- (4) l'inserimento nel T.U.L.D. dell'art. 291 quater "*Associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri*" che è stato inserito tra i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, C.p.p., che individua i reati di competenza della Direzione Nazionale Antimafia.

5. Quadro delle procedure amministrative di sequestro, custodia e destinazione

5.1. Dogane

5.1.1. Procedure

Come rappresentato dalle Dogane, le procedure operative possono delinarsi come segue.

Individuato il t.l.e. di contrabbando, si blocca il mezzo di trasporto e si identificano le persone cui è attribuibile il reato (contrabbando aggravato di t.l.e. in violazione agli art. 291 bis e 291 ter del D.P.R. 43/73 (T.U.L.D.) , quali introdotti con L.92/2001, ed art.476, 482, 489, 110 ed 81 del c.p.). Contemporaneamente si procede allo scarico dell'automezzo ed alla contabilizzazione della qualità e quantità del carico ricorrendo, se necessario, allo sconfezionamento della merce utilizzata per l'occultamento.

Una volta individuati gli elementi costitutivi del reato di contrabbando si procede con immediatezza a stilare la notizia di reato ex art. 347 c.p.p. ed a trasmetterla tempestivamente alla competente Procura della Repubblica. Nella notizia di reato, oltre alla data di acquisizione della notizia, delle generalità delle persone cui il reato è attribuibile, della data e luogo del fatto e della qualificazione giuridica del fatto, vengono riportati gli elementi essenziali del fatto costituente reato, nonché le fonti di prova necessarie al Magistrato per pronunciarsi circa la conferma e la validità del sequestro. Di seguito, viene

redatto il verbale di perquisizione personale e di sequestro delle cose costituenti il corpo del reato e/o utilizzate per commetterlo (ex art.352 e 354 c.p.p.).

Nel verbale, dopo l'analitica esposizione dei fatti inerenti le operazioni di controllo e di ritrovamento del t.l.e. di contrabbando, normalmente viene fatta menzione che è stata concessa facoltà agli indagati di farsi assistere ai sensi dell'art.356 del c.p.p. da un legale di fiducia e che, nel caso contrario, si procede alla nomina del difensore d'ufficio. Inoltre, vengono descritte le operazioni di perquisizione personale, limitate a quei casi in cui si ha fondato motivo (*di ritenere*) che gli indagati celino addosso documentazione probante, connesse al reato.

Sono descritte, altresì, le cose sottoposte a sequestro e la loro destinazione, nonché il loro affidamento in gratuita giudiziale custodia, in attesa delle determinazioni dell'A.G. procedente.

Infine, nel verbale viene allegato il calcolo dei diritti gravanti (dazi, accise, I.V.A.) sui prodotti sequestrati.

Fra gli atti da redigere figurano anche il verbale di ritiro della patente auto (ex art.3 – comma 1– L.50/94), il verbale di arresto (ex art.381 c.p.p.) e quello di traduzione delle persone arrestate alla Casa Circondariale più vicina.

Terminata la fase procedurale, si procede allo smistamento dei reperti del contrabbando. I cartoni o le stecche di sigarette sequestrate vengono, quindi, assemblate e riunite per marca ed introdotte nei magazzini doganali di temporanea custodia in attesa di essere trasferiti, a seguito di specifica autorizzazione del Magistrato competente, al magazzino reperti di contrabbando sequestrati, ubicato presso l'ex – Manifattura tabacchi di Trieste.

Ciascuna partita è accompagnata dal " verbale di sequestro " nel quale sono dettagliatamente inventariati i prodotti sequestrati con l'indicazione della marca, tipo, quantità, luogo del sequestro ed ogni altra informazione disponibile ritenuta utile per meglio identificare i prodotti, nonché dei diritti evasi.

Il trasferimento al deposito triestino viene annotato sul registro Z/19 serie Dogane dove il contesto viene repertoriato.

All'atto del ricevimento dei reperti di contrabbando trasferiti, il Magazzino di Trieste, per quanto a conoscenza, effettua le operazioni di contabilizzazione per la presa in carico e provvede ad attribuire ad ogni marca della partita sequestrata un "numero identificativo".

Inoltre il Magazzino provvede a comunicare immediatamente i dati inerenti i tabacchi sequestrati alle case produttrici, affinché provvedano all'ispezione della merce sequestrata, anche al fine di stabilire se i tabacchi siano contraffatti o fabbricati con l'utilizzo illegittimo dei marchi. In attesa del sopralluogo dei produttori, il Magazzino di Trieste provvede all'ordinato stoccaggio in modo da facilitare la verifica dei reperti sequestrati.

Per quanto riguarda, invece, i sequestri di partite di t.l.e. inferiori ai 2.000 chilogrammi, queste vengono trasferite, giusta autorizzazione del Magistrato competente, all'autoparco di Andria (BA) se il sequestro è stato effettuato nelle Regioni Campania,

Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna od al deposito principale reperti di contrabbando di Trieste in tutti gli altri casi.

Ai sensi della legge 18 gennaio 1994, n.50, in passato, i tabacchi sequestrati venivano concentrati presso i depositi dell'Amministrazione dei monopoli di Stato che ne diveniva, pertanto, custode giudiziario e che, successivamente al provvedimento di confisca deliberato dall'Autorità Giudiziaria, provvedeva alla loro eventuale rivendita o distruzione.

Attualmente, ai sensi dell'articolo 3 della legge 92 del 19 marzo 2001, quando il decreto di sequestro o di convalida non è più assoggettabile ad esame, l'Autorità Giudiziaria ordina la distruzione del tabacco sequestrato, senza possibilità di conseguire introiti derivanti dalla vendita di tali merci. I tabacchi sequestrati dagli uffici doganali, in attesa di tali decisioni dell'Autorità Giudiziaria, vengono comunque concentrati nel magazzino stabilito.

5.1.2. Istruzioni

Le istruzioni operative - come parimenti illustrato dalla competente Amministrazione - diramate nel tempo dal preesistente Dipartimento delle Dogane ed Imposte Indirette alle Dogane ed agli Uffici Tecnici di Finanza (U.T.F.), sono state conseguenti ad "input" dettati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ed hanno riguardato solamente l'aspetto gestionale dei depositi fiscali di tabacco.

Per quanto riguarda la più specifica lotta al contrabbando, nel periodo di riferimento, sono state impartite istruzioni agli Uffici periferici circa l'attenzione da dedicare al transito comunitario di prodotti fiscalmente sensibili.

Nella fattispecie, nonostante le richieste di alcuni operatori che hanno lamentato la gravosità delle garanzie "particolari" od "isolate" in luogo di quelle "globali", l'Amministrazione, in ossequio agli art.362 e 362 bis del Reg. CEE 2454/93 della Commissione, così come modificato dal Reg. Ce 2787/2000 ed alle decisioni della Commissione n.96/743/CE del 20.12.99 e n.3/99 del Comitato CE/EFTA del 02.12.99 in applicazione dell'art.34 bis della Convenzione CE/EFTA sul transito comune, ha ribadito il divieto agli operatori di avvalersi della garanzia "globale" per le merci fiscalmente sensibili, compresi quindi i tabacchi.

Successivamente, l' Agenzia delle Dogane, in diretto accordo con gli Organismi omologhi dell'Unione Europea e dei Paesi Terzi, ha organizzato scambi di informazioni attraverso:

- la mutua assistenza doganale;
- il sistema informativo doganale europeo per il tramite dell'OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta alla Frode);
- il R.I.L.O. (Regional Intelligence Liaison Office);

al fine di intercettare i traffici e di classificare le modalità di trasporto e di occultamento, le provenienze a rischio ed i soggetti coinvolti nei traffici stessi e, quindi, per poter effettuare una selezione più accurata dei carichi sospetti.

Fra le disposizioni impartite dall'Agenzia sono da citare quelle contenute nella nota prot. n. 861 del 29 gennaio 2001, con la quale gli Uffici dipendenti sono stati invitati a conservare la documentazione pregressa, inerente l'attività doganale nel settore dei traffici di tabacchi, necessaria a sostenere l'azione legale della Commissione europea davanti alla Corte Distrettuale di New York, nel procedimento contro alcune multinazionali del tabacco, accusate di aver sostenuto il mercato parallelo, in frode ai consistenti interessi comunitari nel settore.

5.2. Guardia di finanza.

5.2.1. Sequestro.

L'attività repressiva della Guardia di finanza nel contrasto al contrabbando di t.l.e. - come illustrato dal Corpo stesso - è diretta, tra l'altro, al sequestro dei:

- prodotti illecitamente introdotti nel territorio dello Stato;
- mezzi di trasporto impiegati per commettere il reato.

Nello specifico comparto, le norme di riferimento sono quelle del Codice di procedura penale e del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Testo Unico Leggi Doganali).

5.2.2. Custodia dei prodotti e dei mezzi.

L'art. 4 del Decreto legge 9 novembre 1990, n.375 prevede che le cose sequestrate per reati di contrabbando, accertati entro o al di fuori degli spazi doganali, siano prese in custodia dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

Al riguardo, sono state impartite le seguenti disposizioni:

- (1) nell'ipotesi di sequestro delle sigarette di contrabbando, il Reparto operante provvede al loro concentramento presso gli organi dell'A.A.M.S. secondo una disciplina differenziata in relazione al quantitativo sequestrato.

In particolare:

- (a) nel caso di sequestri superiori a 2000 Kg., il t.l.e. viene fatto confluire alla Manifattura Tabacchi di Trieste;
- (b) per i sequestri inferiori ai 2000 Kg, i tabacchi vengono convogliati, a mezzo ferrovia o altro vettore pubblico, a cura dell'Organo verbalizzante, direttamente presso la competente Manifattura, avvalendosi dell'assistenza dell'Organo del Monopolio (Deposito G.M. o Magazzino vendita) più vicino al luogo del sequestro, che è tenuto a compilare il documento di spedizione⁵;
- (c) i t.l.e. sequestrati in quantitativi sino a 10 Kg. sono concentrati, periodicamente, sempre a cura dell'Organo verbalizzante, a spese dell'Amministrazione, direttamente presso il Deposito - che li assume in carico e rilascia la prescritta ricevuta - qualora il sequestro avvenga nel Comune in cui esso ha sede, ovvero presso l'Organo del Monopolio più vicino (Deposito o Magazzino vendita) negli altri casi;
- (2) nel caso di sequestro di mezzi di trasporto, il Comando verbalizzante procede, con l'assistenza del più vicino Organo del Monopolio, al loro concentrazione presso gli autoparchi dell'A.A.M.S., all'uopo istituiti, secondo la competenza territoriale, ovvero, in caso di loro incapacità, al deposito presso un custode giudiziale autorizzato.

5.2.3. Confisca delle cose sequestrate.

L'art. 301 del D.P.R. 23 gennaio 1973, n 43 (T.U.L.D.) stabilisce che, nei casi di contrabbando, è sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto.

Sono in ogni caso soggetti a confisca i mezzi di trasporto, a chiunque appartenenti, che risultino adatti allo stivaggio fraudolento di merci ovvero contengano accorgimenti idonei a maggiorarne la capacità di carico o l'autonomia in difformità delle caratteristiche costruttive omologate o che siano impiegati in violazione alle norme concernenti la circolazione o la navigazione e la sicurezza in mare.

Laddove si tratti di mezzo di trasporto appartenente a soggetto estraneo al reato e il medesimo dimostri di non averne potuto prevedere l'illecito impiego, neanche occasionale,

⁵ Con nota 04/21329 del 21/5/2001, l'A.A.M.S. ha disposto le seguenti temporanee aggregazioni:

- sequestri di entità inferiore a 2000 kg. effettuati in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna presso l'Autoparco di Adria;
- sequestri di entità inferiore a 2000 kg. effettuati nelle restanti regioni presso il Deposito di Trieste.

né di essere incorso in difetto di vigilanza, si rendono applicabili le disposizioni che disciplinano in ambito generale la misura della confisca (art. 240 c.p.).

Il 5° comma dell'art. 301 del T.U.L.D. sancisce, infine, che, in deroga al principio generale di cui agli artt. 444 e 445 C.P.P., la confisca obbligatoria opera anche in caso di applicazione della pena su richiesta delle parti.

Occorre menzionare, infine, l'art. 12 sexies del D.L. 8 giugno 1992 n. 306, comma 2, che prevede l'applicazione della misura di sicurezza patrimoniale sul denaro, sui beni o sulle altre utilità dei quali un soggetto - condannato, tra gli altri, per il reato di contrabbando aggravato ai sensi dell'art. 295, comma 2, del T.U.L.D. - sia titolare o risulti avere, a qualsiasi titolo, la disponibilità in valore sproporzionato al proprio reddito o all'attività economica svolta e non sia in grado di giustificarne la provenienza.

5.2.4. La destinazione delle cose sequestrate e confiscate.

(1) In ordine ai beni mobili:

(a) la precedente normativa prevedeva, all'art. 301 bis del T.U.L.D., che gli stessi, sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria anticontrabbando, potessero essere affidati, dall'autorità giudiziaria procedente, in custodia giudiziale agli organi di polizia che avessero proceduto al sequestro e che avessero fatto richiesta per l'impiego in attività di polizia anticontrabbando.

Una volta acquisiti dallo Stato, a seguito di provvedimento definitivo di confisca, venivano assegnati, a richiesta, all'organo di polizia che ne aveva avuto l'uso, ovvero, in assenza di uso, che aveva svolto le operazioni di polizia giudiziaria anticontrabbando a seguito delle quali era stato emesso il provvedimento definitivo di confisca.

Le somme di denaro costituenti il ricavato della vendita dei beni confiscati affluivano ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ai pertinenti capitoli degli stati di previsione del relativo Ministero con vincolo di destinazione per l'acquisto di mezzi di trasporto, strumenti ed attrezzature per l'attività di polizia giudiziaria anticontrabbando della forza di polizia che avesse eseguito il sequestro;

(b) l'attuale normativa, introdotta con la citata legge 92/2001, sancisce, all'art. 1, comma 1, lettera b), che ha sostituito l'art. 301 bis del T.U.L.D:

- l'affidamento in custodia giudiziale dei beni mobili iscritti in pubblici registri, delle navi, delle imbarcazioni, dei natanti e degli aeromobili sequestrati nel corso di operazioni anticontrabbando agli Organi di Polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività operativa, ovvero ad altri Organi dello Stato o ad altri enti pubblici non economici, per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale;

- la rottamazione mediante distruzione dei beni suddetti qualora:

- benché sequestrati, non abbiano costituito oggetto di alcuna istanza di affidamento;
- una volta confiscati a seguito di provvedimento definitivo, non siano richiesti dagli Enti od Organi sopra menzionati;

- l'assegnazione dei beni mobili acquisiti dallo Stato a seguito di provvedimento definitivo di confisca, a richiesta, agli organi o enti che ne hanno avuto l'uso.

(2) Con riferimento alle sigarette sequestrate:

- il previgente art. 47 bis del Decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 22 marzo 1995, n. 85, stabiliva che il t.l.e. oggetto di sequestro convalidato dall'A.G. competente, venisse destinato alla vendita, mediante gara internazionale, per la successiva commercializzazione in mercati extracomunitari;
- l'attuale disciplina – introdotta con l'art. 3, comma 1, della legge 92/2001 che ha sostituito il citato art.47 bis - sancisce la distruzione dei tabacchi sequestrati, su disposizione dell'A.G., una volta divenuto definitivo il decreto di sequestro o di convalida del sequestro.

E' previsto, peraltro, che l'A.G. possa disporre il prelievo di uno o più campioni ed autorizzare la consegna di uno degli stessi ai produttori nazionali ed esteri.

5.3. Commissione Europea

In un contesto più ampio di valutazione delle componenti economiche del contrabbando, l'Amministrazione doganale cita quanto dichiarato dalla Commissione

Europea – Bilancio, nella relazione n. 99.7.2 riguardante la visita di controllo delle risorse proprie effettuata in Italia dal 18 al 22.10.99.

Nell'occasione, l'Organo comunitario ha chiarito che: "il tentativo di contrabbandare merci sul territorio doganale della Comunità fa sorgere un debito doganale. Tuttavia, se le merci vengono sequestrate dalle Autorità competenti, in vista di una loro successiva confisca, esse vengono considerate in deposito doganale ed il debito è effettivamente sospeso finché le merci restano sotto sequestro. Quando il sequestro viene tolto, le conseguenze finanziarie variano a seconda delle ragioni alla base dello svincolo. Se le merci vengono restituite all'importatore (cosa in realtà non consentita per i tabacchi lavorati sequestrati in Italia) o vendute ad un altro soggetto, in questo caso il debito doganale deve essere pagato al momento dello svincolo dal deposito e si devono seguire le normali procedure di accertamento, pagamento e registrazione. Nel caso, invece, che le merci sequestrate vengano successivamente confiscate, il debito doganale in sospeso si estingue".

Inoltre, la stessa Commissione ha osservato che " l'art. 867 bis delle disposizioni di applicazione al Codice doganale comunitario prevede che la vendita di merci sequestrate ad un prezzo comprendente i dazi doganali equivale ad uno svincolo in libera pratica. Non è prescritto alcun metodo di valutazione e la vendita deve avvenire nel quadro della normativa in vigore nello Stato membro".

Infine, il medesimo Organo ha osservato che: " gli art. 867 e 867 bis delle disposizioni sopra richiamate prevedono che il sequestro delle merci non influisce sul loro *status* doganale e fintantoché le merci rimangono sotto sequestro vengono considerate in regime di deposito doganale. Le merci possono lasciare il deposito solo per essere distrutte sotto sorveglianza doganale o per essere registrate sotto un'altra destinazione, inclusa ovviamente l'immissione in libera pratica. Salvo il caso in cui il processo di trasformazione sia stato autorizzato, le merci rilasciate devono essere le stesse oggetto del sequestro".

6. La "movimentazione" dei capitoli destinati ad accogliere i proventi della vendita dei tabacchi sequestrati

L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ha ricostruito, a seguito di richiesta istruttoria, la problematica relativa all'applicazione della normativa sulla vendita dei tabacchi sequestrati, riconoscendone la mancata applicazione concreta e la conseguente iscrizione soltanto "per memoria" dei relativi capitoli di entrata.

Come illustrato dall'A.A.M.S., l'art.47/bis del Decreto Legge 23 febbraio 95, n. 41, convertito con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, autorizzava – come detto -

il Ministro delle Finanze, mediante gara internazionale, alla vendita dei tabacchi sequestrati per fatti di contrabbando.

In applicazione di detta norma furono indetti tre bandi di gara per la vendita dei tabacchi sequestrati.

I primi due bandi non ebbero seguito, in quanto la casa produttrice, con l'intento di tutelare il proprio marchio, presentò ricorso per impedire la vendita dei prodotti sequestrati.

L'Amministrazione, al fine di individuare tutti i corretti adempimenti procedurali da seguire, anche in base alle argomentazioni prodotte nei ricorsi, richiese apposito parere al Consiglio di Stato.

L'Organo consultivo, subordinò l'operazione a due condizioni basilari: innanzitutto il rilascio d'idonea autorizzazione, distintamente per ogni singola partita di tabacchi sequestrata, da parte dell'Autorità Giudiziaria, ed, in secondo luogo, la necessità di ottenere dai produttori le ispezioni dei lotti sequestrati, al fine di verificare e garantire che i prodotti fossero di propria produzione e non contraffatti.

Pertanto, nell'emanazione del terzo bando di gara, relativo a 215.000 kg. di tabacchi sequestrati, fu data - secondo quanto riportato dall'Amministrazione - pedissequa e preventiva applicazione a quanto disposto dal predetto parere del Consiglio di Stato. La vendita non ebbe comunque seguito, in quanto la società aggiudicataria risultò inadempiente sia agli obblighi imposti dalla legge che a quelli indicati dal bando di gara, pur avendo nel frattempo presentato atto di citazione dinanzi al Tribunale Civile di Roma, chiedendo l'esecuzione di un contratto mai formalizzato. Inoltre, essendo trascorsi nel frattempo tre anni dalla pubblicazione del bando, prima che la predetta società iniziasse a fornire apporti collaborativi per la corretta realizzazione dell'operazione ed in pendenza del citato ricorso, è del tutto probabile che le sigarette oggetto della vendita non risultino, ad una accurata analisi volta a garantire la genuinità del prodotto, più idonee alla commercializzazione.

In realtà, continua l'Amministrazione, la vendita dei tabacchi sequestrati è risultata sempre di difficile e delicata applicazione, attesa la necessità di evitare il rischio che le sigarette vendute rientrassero fraudolentemente sul mercato illegale italiano o comunitario.

Oggi, l'art. 3 della legge del 19/3/2001, n. 92 ha individuato come unica destinazione dei reperti la loro distruzione, previo ordine dell'Autorità Giudiziaria, quando il decreto di sequestro o di convalida di sequestro non è più assoggettabile a riesame.

Il capitolo 2313 del Bilancio dello Stato, istituito al fine di accogliere le entrate derivanti dalla vendita dei tabacchi sequestrati, è stato considerato a tutti gli effetti "per memoria", in base all'impossibilità di prevedere le somme derivanti dalle eventuali vendite.

Le vicende e le intervenute modifiche legislative innanzi descritte, conclude l'Amministrazione, hanno reso del tutto impossibile l'introito di qualunque provento derivante dall'operazione in esame, non più effettuabile.

7. Cause e modalità del contrabbando

Un'articolata analisi del contrabbando di t.l.e. è stata fornita, in particolare, dalla Guardia di finanza, secondo la quale il contrabbando di t.l.e. costituisce un complesso fenomeno delinquenziale caratterizzato da una spiccata pericolosità sociale sotto molteplici aspetti.

Da un lato, evidenzia la relazione trasmessa dal Corpo, in quanto violazione alle leggi finanziarie e rientrando nel concetto tecnico giuridico di "frode comunitaria", esso ha un notevole impatto negativo sotto il profilo fiscale, sottraendo ingenti risorse al bilancio nazionale e a quello dell'Unione Europea.

Per altro verso, oltre a costituire veicolo di ulteriori manifestazioni delinquenziali e di diffusione della cultura criminale, è in grado, nelle sue manifestazioni più aggressive, di turbare l'ordine e la sicurezza pubblica.

Infatti, gli ingenti profitti generati dal contrabbando di t.l.e. hanno elevato la soglia di pericolosità ed aggressività delle organizzazioni, la cui efferatezza ha raggiunto livelli in precedenza impensabili (negli allegati viene presentato un prospetto concernente gli speronamenti subiti dai mezzi del Corpo in attività anticontrabbando nell'ultimo quinquennio).

Sotto altro profilo l'analisi rileva che, negli ultimi anni, il fenomeno è stato caratterizzato dal notevole salto di "qualità" compiuto dai sodalizi contrabbandieri che hanno progressivamente avviato una "*gestione imprenditoriale*" dell'illecito. Infatti, la loro attività può oggi essere paragonata a quella di *un'impresa multinazionale* della quale sono stati assimilati gli scopi, l'organizzazione e la visione globale degli interessi, ma non certamente i metodi che caratterizzano il libero mercato.

In particolare, il contrabbando ha assunto una rilevante dimensione internazionale potendosi definire come un reato "naturalmente transnazionale", dal momento che si realizza attraverso una serie di distinte attività illecite poste in essere da organizzazioni ramificate in diversi Stati.

La caratteristica internazionale del contrabbando si è accentuata in modo significativo per effetto dell'eliminazione delle frontiere interne fra i Paesi comunitari e la creazione, in Europa, di un unico spazio economico indistinto, al cui interno è assicurata la libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi.

L'Italia, a motivo della sua posizione geografica al centro del Mediterraneo e per la notevole estensione delle coste, è divenuta sempre più teatro di consumo e, soprattutto, di transito di tabacchi destinati al mercato clandestino europeo.

In questo contesto, lo scenario operativo che desta maggiori preoccupazioni continua ad essere quello pugliese, le cui coste sono quelle più interessate al flusso di penetrazione del contrabbando di t.l.e. di natura extraispettiva, tant'è che - al termine del noto piano di carattere straordinario interforze (c.d. operazione "Primavera")⁶ - il Corpo ha mantenuto nell'area sostanzialmente inalterato il dispositivo di contrasto, impiegando 430 militari (di cui 181 A.T.P.I. distaccati da altri Comandi Regionali).

Tale maggiore e più incisiva presenza, conclude l'analisi, sembra, nel suo complesso, avere indotto le organizzazioni a diversificare le strategie operative: in merito, le ultime risultanze evidenziano che i sodalizi contrabbandieri avrebbero incominciato ad utilizzare, quale canale di introduzione del t.l.e. in Italia, la via inraispettiva, come dimostrano i frequenti sequestri effettuati nei porti del medio ed alto adriatico (Ancona, Venezia, etc.).

8. Il circuito direttive generali - referti di controllo interno

8.1. Premessa

L'Amministrazione non ha esplicitamente corrisposto all'invito, rivolto in fase istruttoria, a trasmettere le direttive generali emanate in ordine ai due punti oggetto della presente indagine (vendita dei tabacchi sequestrati e lotta al contrabbando t.l.e.), né ha motivato al riguardo, pur costituendo le direttive generali il quadro fondamentale di razionalizzazione dell'azione amministrativa e di concreta individuazione degli obiettivi perseguiti. Analoga e parallela carenza si è verificata a proposito dei referti di controllo interno, il cui rilievo è parimenti fondamentale sia per la formalizzazione dei risultati raggiunti sia per la funzione di autocorrezione ad essi affidata.

Da una disamina delle direttive e dei referti disponibili, comunque effettuata in sede istruttoria a mero titolo esemplificativo e senza carattere esaustivo⁷, ciò può riconnettersi alla circostanza che le direttive - e conseguentemente i referti di controllo interno - tranne per quanto concerne la predisposizione delle nuove norme penali (v. Monopoli, scheda delle attività prioritarie 1996) non hanno in genere ricompreso come oggetto specifico il contrabbando di tabacchi, trattato invece congiuntamente al contrabbando in generale o soltanto ricollocabile, a livello ancora più aggregato, tra le azioni di contrasto alle attività illecite. Per alcune annualità, non si sono peraltro rilevati riferimenti diretti nemmeno al contrabbando in generale.

⁶ Il piano, varato dall'Autorità di Governo nel marzo 2000, è stato finalizzato al controllo del territorio nonché alla repressione del fenomeno, attraverso l'identificazione e la sorveglianza degli appartenenti ai gruppi contrabbandieri.

⁷ In allegato sono riportati stralci selezionati dalle direttive generali e dai referti di controllo interno disponibili.

Può segnalarsi l'opportunità di addivenire in futuro a un maggiore livello di specificazione nella fissazione degli obiettivi (e nella relativa rendicontazione) in materia di lotta al contrabbando di t.l.e., sia per la rilevanza del fenomeno, sia per la componente specialistica delle attività di contrasto, che solo in parte si accomunano a quelle delle altre forme di contrabbando (armi, stupefacenti, materiale archeologico, opere d'arte).

8.2. Le direttive generali

Nel 1998, nel piano delle attività operative della Guardia di finanza, si prevedeva di "privilegiare il controllo dinamico a tutela degli interessi erariali nei settori dei diritti di confine e delle accise, con particolare riguardo ai fenomeni di contrabbando nel settore del tabacco, attraverso un potenziamento della tradizionale azione sviluppata nello specifico settore". Il riferimento al carattere "tradizionale" dell'azione di lotta appare, invero, sintomatico di una certa attenzione di maniera al fenomeno del contrabbando.

Ancora per il 1998 (Monopoli, "griglia degli obiettivi"), si prevedeva, a livello "missione", la "custodia, reimpiego o distruzione dei tabacchi di contrabbando". Per il 1999 (Monopoli, piano delle attività, obiettivi strategici, punto 3) si indicava l'obiettivo di "incrementare l'efficacia dell'azione amministrativa di contrasto ai fenomeni evasivi ed elusivi, mediante la razionalizzazione della gestione del contenzioso penale-tributario e dei reperi di contrabbando."

Per il 2000, nelle direttive generali per Guardia di finanza e Dogane, non è risultata presente la materia del contrabbando. Per i monopoli ("obiettivi strategici"), si prevede di "rendere più efficace l'attività di prevenzione e contrasto all'introduzione e all'immissione al consumo illegale dei tabacchi lavorati attraverso:

- La gestione, in collaborazione con la Guardia di Finanza, dell'accordo di cooperazione stipulato con i produttori di tabacchi lavorati;
- La razionalizzazione delle procedure per la trattazione dei contesti relativi a violazioni in materia di contrabbando di tabacchi lavorati;
- La definizione di un sistema di controlli sui depositi fiscali."

8.3. I referti di controllo interno

Da quanto è stato possibile trarre dai referti di controllo interno disponibili, si riscontrano alcuni elementi di inefficienza dell'attività amministrativa - o altrimenti significativi - sui quali appare opportuno richiamare nuovamente l'attenzione dell'Amministrazione.

Dal referto Sinco sul 1996 (Monopoli) si ricava che la direttiva generale 1997 "avendo fissato tra gli obiettivi prioritari il recupero della quota di mercato delle marche nazionali,

ha previsto un maggiore impulso all'attività di contrasto dell'illecita concorrenza e del contrabbando. Tali attività prioritarie erano già state in parte individuate dalla stessa A.A.M.S. nella relazione allegata al Bilancio 1995 ed erano state fissate nella Direttiva Generale 1996 come azioni strategiche, ma, nel concreto, non risultano essere state intraprese".

Per il 1998, il Sinco annota: "relativamente alle vendite dei tabacchi, se si comparano le vendite del 1998 con quelle del 1997, si evince che la domanda globale è cresciuta di circa 1,8 milioni di kg. probabilmente a scapito del consumo in frode".

Per il 1999, il referto di controllo interno rileva che, nell'ambito della missione istituzionale "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari", "la Direttiva Generale ha assegnato all'A.A.M.S. l'obiettivo di incrementare l'efficacia dell'azione amministrativa di contrasto ai fenomeni evasivi legato al contrabbando dei tabacchi mediante la razionalizzazione del contenzioso penale-tributario e la gestione dei reperti sequestrati. Per lo svolgimento di tali attività sono state impiegate 252.000 ore-persona, a fronte di una previsione di circa 264.000, con uno scostamento negativo di circa il 5%."

"Il fenomeno del contrabbando - continua il referto - ha raggiunto notevoli dimensioni. Stime recenti effettuate dall'A.A.M.S. attestano che il consumo in frode dovrebbe essere di circa 19 milioni di kg. annui pari a circa 3.300 mld di imposta evasa ed a un giro di affari complessivo di 3.800 mld. Appare comunque interessante notare, come nel corso del 1999 siano stati venduti circa 5 milioni di kg. di tabacco lavorato in più rispetto al 1998, a scapito essenzialmente del mercato illegale. Infatti in concomitanza con la guerra dei Balcani (marzo/giugno), che sono uno dei principali canali di contrabbando, si sono verificate maggiori vendite, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, per circa 4 milioni di kg. Successivamente, a partire dal mese di luglio, il trend delle maggiori vendite si è attenuato, ma è rimasto comunque su livelli significativi."

"Il C.d.R. ha fornito dati quantitativi relativi all'assolvimento di adempimenti amministrativi di contrasto al contrabbando quali:

- irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti sia dei detentori che degli acquirenti di merci di contrabbando;
- predisposizione di memorie e di elementi istruttori per l'Autorità Giudiziaria;
- chiusura temporanea degli esercizi commerciali che pongono in vendita, senza autorizzazione, i tabacchi lavorati."

"Il C.d.R. ha inoltre riferito che, a seguito del conferimento all'E.T.I. di alcuni centri di custodia e al continuo aumento dei volumi dei tabacchi requisiti (passati da 3,7 milioni di Kg. all'1/1/1999 a 5,3 milioni di Kg. al 31/12/1999), è in corso di riorganizzazione lo stoccaggio a custodia dei generi sequestrati e che sono allo studio progetti per la ristrutturazione di immobili da adibire a nuovi centri di custodia."

"Considerata l'onerosità di tali attività (specie per la gestione e destinazione dei reperti di contrabbando e delle procedure del relativo contenzioso) l'A.A.M.S. ha comunque

proposto, nelle competenti sedi, le modifiche legislative ritenute necessarie allo snellimento procedurale.”

“Nel corso del 1999 – anche alla luce dell’attenzione posta al riguardo dall’Autorità Politica – il Centro di R. ha anche definito accordi bilaterali tra Stato e società produttrici, al fine di dare attuazione a norme di legge già da tempo emanate (art. 1 L. 18/1/1994 n. 50 che prevede la presenza di sistemi di identificazione dei prodotti per individuare il primo acquirente della merce di contrabbando introdotta nel territorio dello Stato).”

Dal referto Sinco per il 1996 (“Aggregazione degli obiettivi settoriali per macrotipologie di attività”, codd. 03 – 01, attività di contrasto alle frodi svolta sul territorio dalla competente polizia doganale con particolare riferimento al contrabbando di tabacchi e, più in generale, alle merci ad elevata incidenza fiscale”) risulta consuntivata una differenza negativa superiore al 20% rispetto alle ore/uomo programmate; una differenza addirittura superiore al 62% risulta per l’obiettivo 05 03 (“attività di vigilanza e controllo sul mare, prevalentemente a fini di polizia finanziaria, a garanzia dell’ordine pubblico economico a livello nazionale e comunitario e per il contrasto ai traffici marittimi ed al contrabbando di t.l.e.”).

Nella relazione sulla gestione per il 1998 – Guardia di finanza, risorse umane, il referto di controllo interno annota come “l’andamento stabile delle missioni attinenti all’attività di prevenzione e repressione in materia di dogane, accise e monopoli, rilevabile dal passaggio da una percentuale di assorbimento dell’8,522% del 1997 all’8,364 del 1998 e all’8,435 riferito al III quad., riflette il momento di revisione da cui sono interessate queste tipologie di attività, considerati sia l’impegno profuso per la limitazione dei servizi fissi, sia la riconversione delle risorse così “recuperate” verso forme di controllo dinamico.”

Ancora, il referto segnala “il potenziamento del dispositivo “AT-PI” di contrasto ai traffici illeciti, per incrementare la presenza sul territorio, con particolare riferimento all’area pugliese, maggiormente interessata da fenomenologie contrabbandiere.”

9. Le strategie di lotta adottate

9.1. L’attività ordinaria di contrasto

Guardia di finanza

La Guardia di finanza ha sintetizzato come segue il dispositivo di contrasto realizzato.

Al fine di far fronte efficacemente all’accresciuta pericolosità del fenomeno del contrabbando di t.l.e., la Guardia di Finanza ha provveduto a rimodulare sia il proprio assetto ordinativo che le strategie operative. In particolare:

- a. per ciò che concerne l'assetto ordinativo, è stato, innanzitutto, istituito, a seguito della ristrutturazione datata 1 gennaio 2000, il Comando Investigazioni Economico Finanziarie (C.I.E.F.) con funzioni di analisi dei fenomeni criminali in ambito nazionale, di individuazione delle migliori metodologie investigative nonché di supporto operativo e tecnico logistico ai Reparti per lo svolgimento di complesse indagini.

Nello specifico comparto della lotta al contrabbando di t.l.e.⁸, le attribuzioni del C.I.E.F. vengono, in concreto, sviluppate:

- (1) dal Nucleo Speciale Repressione Frodi Comunitarie (N.S.R.F.C.), che assolve a funzioni:

- (a) di analisi e coordinamento operativo per l'intero settore delle frodi al bilancio dell'Unione Europea, nonché di "referente" del Corpo per i rapporti di collaborazione con gli Organi Centrali, nazionali e comunitari;

- (b) operative per lo svolgimento di indagini su tutto il territorio nazionale, in relazione alla complessità ed alla delicatezza degli accertamenti da eseguire;

- (2) dal Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.) - Servizio Centrale ex art. 12 del D.L. 152/91 - allorché siano stati individuati casi di collegamento (oggettivo e/o soggettivo) con sodalizi delinquenziali di tipo mafioso e similare.

Un concreto contributo in materia deriva, inoltre, dall'attività del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, che esegue, su tutto il territorio nazionale, controlli ed ispezioni con finalità antiriciclaggio nonché accertamenti sulla base delle "segnalazioni di operazioni sospette".

L'assetto ordinativo è completato, da un lato, dal dispositivo aeronavale, integrato con la componente terrestre, per la sicurezza in mare e lungo i confini (c.d. prima linea), dall'altro, dai Reparti territoriali nonché dai Nuclei regionali e provinciali di polizia tributaria; al fine di sviluppare ed approfondire le indagini di polizia giudiziaria, antimafia, finanziarie e fiscali sulle organizzazioni contrabbandiere (c.d. seconda linea);

⁸ L'intero settore concernente l'attività della Guardia di Finanza nel contrasto al contrabbando di tabacchi lavorati esteri è stata disciplinata con la Circolare n. 410912 in data 22 dicembre 1999 del Comando Generale - III Reparto.

b. in ordine alla strategie operative, si evidenzia che esse mirano, a livello:

- (1) preventivo, ad intensificare l'azione di "intelligence" sia sul piano internazionale che sul territorio nazionale;
- (2) repressivo, ad aumentare l'efficacia e l'unitarietà dell'azione svolta dai Reparti dei dispositivi aeronavali d'altura e costieri, nonché di quelli territoriali ed investigativi;
- (3) investigativo, allo smantellamento dei sodalizi criminali e all'aggressione dei loro interessi economici, attraverso il sinergico impiego dei Gruppi Repressione Frodi (G.R.F.) e dei G.I.C.O. dei Nuclei Regionali di pt :
 - sviluppando sistematiche investigazioni nei confronti degli organizzatori e finanziatori dei traffici illeciti, al fine di individuarne i componenti e definire compiutamente le associazioni a delinquere;
 - pianificando indagini ed accertamenti patrimoniali per la scoperta dei canali di riciclaggio ed il sequestro dei patrimoni delle organizzazioni contrabbandiere;
 - avviando, nelle aree di maggior diffusione della minuta vendita, accanto alla tradizionale azione di repressione, indagini nei confronti dei dettaglianti di t.i.e., finalizzate alla successiva proposta per l'adozione di misure di prevenzione di carattere personale.

Dogane

Come rappresentato dalle Dogane, i funzionari doganali, con la collaborazione dei militari della Guardia di Finanza, attuano da anni negli spazi doganali un efficace contrasto al contrabbando di tabacchi lavorati esteri che da "extraispettivo" (tentativo di attraversare la linea doganale eludendo i controlli e gli adempimenti fiscali) si sta sempre più trasformando in "intraispettivo", attraverso la falsa dichiarazione della qualità delle merci presentate in dogana per l'importazione definitiva ed il contestuale occultamento dei tabacchi con carichi di "copertura".

Le Dogane illustrano, quindi, come segue le linee di lotta al fenomeno del contrabbando e le modalità operative relative sia alla loro attuazione che al seguito dato al sequestro.

Per rendere efficace l'azione di contrasto, viene svolta dalle Dogane attività preventiva di **analisi dei rischi** sulle possibili rotte del contrabbando, attraverso lo "screening" dei manifesti delle navi che sono in procinto di attraccare nei porti, soprattutto quelli adriatici. Nell'analisi delle situazioni a rischio, i funzionari addetti tengono normalmente conto di una serie di elementi, quali ad esempio: le modalità e le condizioni di trasporto, la qualità della merce dichiarata, il Paese di provenienza, il valore delle merci dichiarate, la compatibilità di dette merci con l'attività svolta dalla Ditta destinataria.

Una volta individuati, attraverso l'analisi dei rischi, i mezzi di trasporto da sottoporre a controllo, il primo macro - indizio che può far propendere per una visita approfondita della merce dichiarata è rappresentato dalle modalità utilizzate per comporre il carico stesso.

Infatti, una volta aperto il *container* od il cabinato/telonato fermato per il controllo, l'assenza di corridoi centrali per l'ispezione della merce o la non razionale utilizzazione degli spazi a disposizione sono elementi di sospetto, che richiedono un accertamento approfondito sulla totalità dei colli trasportati e molto spesso, in questa fattispecie, il risultato dei controlli è positivo. Altri elementi di sospetto sono l'esistenza di intercapedini e/o doppi fondi che puntualmente vengono accuratamente ispezionati.

Fra le misure idonee a contrastare efficacemente il contrabbando di tabacchi è da mettere in risalto che l'Agenzia delle Dogane ha deliberato un programma di acquisti di "**scanner**" mobili, aggiudicato per un importo complessivo di lire 43.496.369.280 (IVA compresa) che, una volta installati in punti nevralgici del traffico delle merci terze, dovrebbero consentire l'individuazione delle merci occultate all'interno di *container* movimentati nei porti od all'interno dei TIR transitanti nelle Dogane di confine terrestre.

Con una nota illustrativa (n. 1416 del 14.3.03) preannunciata in sede di Adunanza, l'Agenzia ha fornito ulteriori elementi conoscitivi sull'impiego delle apparecchiature *scanner*, facendo presente, tra l'altro, che nel 2001 sono state acquisite 24 apparecchiature a sistema mobile e che il progetto di potenziamento è stato completato nel 2002 con l'acquisto di altre 4 apparecchiature. Il sistema costituisce, come illustrato dall'Agenzia, un valido ausilio nell'identificare la natura organica od inorganica delle merci senza dover necessariamente procedere all'apertura ed allo scarico; i benefici attesi consistono sia in un incremento di efficienza ed efficacia dello sdoganamento, attraverso l'orientamento selettivo dei controlli (anche ai fini del "canale verde"), sia in un miglioramento della qualità del servizio al contribuente per affidabilità e rapidità. Nel 2002 sono state effettuate 8.575 scannerizzazioni e 2.838 sono state effettuate nel primo bimestre del 2003, con la contestazione di numerosi illeciti riportati in sintesi. L'Amministrazione evidenzia l'efficacia del metodo diagnostico, quale elemento di indirizzo per le successive visite fisiche, segnalando come ulteriori sviluppi potrebbero essere ottenuti con il perfezionamento informatico del *software* che presiede alla "formazione" del video.

In ordine alle principali difficoltà riscontrate nell'attività di contrasto al contrabbando, le Dogane fanno, quindi, presente che esse attengono principalmente alle procedure di sequestro e di magazzinaggio delle partite di tabacco intercettate.

Riguardo alle operazioni di sequestro, è da segnalare la non sufficiente dotazione di uomini e mezzi da adibire al particolare settore, sia nella fase di "screening" per intercettare le partite sospette, che in quella di controllo degli automezzi da perlustrare, compresa la fase dello scarico della merce da bordo che spesso presuppone l'avere a disposizione consistenti spazi coperti ed attrezzature adeguate allo scopo (compresi i "muletti" o i "transpallets", per lo spostamento di materiale pesante ed ingombrante).

Altra problematica che talvolta deve essere affrontata è quella legata alla necessità di effettuare controlli che potrebbero portare al deterioramento dei mezzi di trasporto per ricercare doppi fondi, intercapedini od altre modifiche fraudolente apportate agli automezzi stessi dai contrabbandieri al fine di occultare i prodotti. In tale evenienza, qualora l'esito del controllo fosse negativo, l'Amministrazione verrebbe chiamata a rispondere dei danni arrecati ai mezzi di trasporto ispezionati.

Una volta scoperti i tabacchi di contrabbando ed inventariati metodicamente i quantitativi con apposita verbalizzazione, sorge spesso il problema del magazzinaggio dei reperti a causa della loro rilevante quantità, spesso esuberante lo stoccaggio disponibile nei depositi di temporanea custodia a disposizione. Il più delle volte, si è costretti a dei veri "tour de force" per la formalizzazione dei vari atti di sequestro al fine di anticipare il trasferimento al deposito di raccolta, previa autorizzazione del competente Magistrato.

Per quanto concerne, in particolare, la collaborazione internazionale in atto nelle attività di contrasto al contrabbando, le Dogane hanno fatto presente che, in diretto accordo con gli Organismi omologhi dell'Unione Europea e dei Paesi Terzi, ha organizzato scambi di informazioni attraverso:

- la mutua assistenza doganale,
- il sistema informativo doganale europeo per il tramite dell'OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta alla Frode);
- il R.I.L.O. (Regional Intelligence Liaison Office) ;

al fine di intercettare i traffici e di classificare le modalità di trasporto e di occultamento, le provenienze a rischio ed i soggetti coinvolti nei traffici stessi e, quindi, per poter effettuare una selezione più accurata dei carichi sospetti.

È stata fatta menzione, inoltre, fra le iniziative intraprese dall'Agenzia delle Dogane, del progetto in ambito G8 di collaborazione con la Guardia di Finanza, l'OLAF e le Dogane britanniche contro il contrabbando di sigarette. Il progetto è seguito, per conto dell'Agenzia, dall'Ufficio di Staff Antifrode.

9.2. La normativa repressiva ed i tentativi di accordi con i produttori

Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

Una ricostruzione delle vicende che hanno connotato i tentativi di accordi con i produttori, finalizzati a prevenire il fenomeno del contrabbando, viene fornita nei termini seguenti dall'A.A.M.S., che evidenzia come dagli stessi non siano stati conseguiti concreti risultati.

Il proliferare nel corso degli anni '80 del fenomeno contrabbandiero in Italia, premette l'Amministrazione, ha determinato l'emanazione del Decreto Legge 31 ottobre 1991, n. 348, reiterato e convertito con modificazioni nella Legge 6 febbraio 1992, n. 66, che prevedeva l'applicazione di severe sanzioni di carattere commerciale nei confronti delle case produttrici estere, nei casi di sequestro di rilevanti quantitativi di tabacco di contrabbando.

In particolare, l'art. 6, 2° comma del D. L. 348, stabiliva che, a fronte di sequestri della stessa marca di sigarette, anche cumulabili nell'anno, per un quantitativo superiore a cinquemila chilogrammi, il Ministro delle Finanze disponesse con proprio decreto la sospensione per trenta giorni dall'importazione, distribuzione e vendita sul mercato legale della marca di sigarette sequestrata e che, nei casi di recidiva, la sospensione venisse raddoppiata.

Detta disciplina, in verità, trovò applicazione una sola volta. Successivamente si manifestò, sempre più forte, l'intento abrogativo della norma di legge in parola, considerata inadeguata e, viceversa, prese corpo la considerazione della stipula di accordi di cooperazione tra Amministrazione Finanziaria e case produttrici estere, quale rimedio efficace per la lotta al contrabbando.

Nel 1992 furono stipulati, pertanto, i primi accordi di collaborazione, ma a causa della scarso contributo manifestato da parte delle multinazionali del tabacco, i risultati conseguiti si rivelarono al di sotto delle aspettative auspicate ed insufficienti a contrastare il traffico illecito di tabacco.

Per tale motivo fu sentita l'esigenza di prevedere in un testo normativo l'obbligo di collaborazione e a tal fine fu adottato l'art.1 della successiva legge n. 50 del 18 gennaio 1994.

Pertanto, i produttori che commettevano violazioni alle norme di cooperazione ivi contenute, erano passibili di sanzione pecuniaria da cento a trecento milioni di lire, con possibili aumenti fino al doppio, nei casi di recidiva verificatisi durante i dodici mesi successivi.

In realtà tutti gli sforzi operati dall'Amministrazione finanziaria, nel tentativo di applicare le norme della legge 50/1994 rimasero senza risultati utili, perché frequentemente il flusso di informazioni fornito dai produttori era elaborato in maniera incompleta rispetto alle indicazioni richieste. Nel tentativo di migliorare tale flusso

informativo, vennero instaurate procedure diverse sulla base di intervenuti accordi con il Comando Generale della Guardia di Finanza, ma non furono rilevate violazioni da parte dei produttori, tali da consentire l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge.

Inoltre, durante questo periodo, il fenomeno del contrabbando assunse aspetti talmente rilevanti da rendere necessario un intervento con azioni sempre più mirate ed incisive da parte delle autorità competenti.

Nel marzo 1999, al fine di contrastare più efficacemente le frodi ed il contrabbando di tabacchi lavorati e le organizzazioni criminali ad esso collegate, comprese quelle internazionali, l'Amministrazione finanziaria italiana e taluni produttori concordarono di predisporre ed attuare un nuovo articolato piano di collaborazione, distinto nei seguenti punti:

(a) Identificazione delle fonti del contrabbando (l'Amministrazione finanziaria e il produttore dovevano improntare i reciproci rapporti ad un sistema di comunicazione aperto e collaborativo per una migliore comprensione e valutazione dei canali del contrabbando dei tabacchi lavorati. Le parti s'impegnavano a collaborare per la predisposizione di un rapporto di cui all'art.6, comma 2, lettera f., del decreto legge 30 dicembre 1991, n. 417, convertito dalla legge 6 febbraio 1992, n. 66, come modificato dall'art.1, comma 2, della legge 18 gennaio 1994, n. 50, in base al quale studiare, di volta in volta, le azioni più efficaci per l'eliminazione graduale del contrabbando);

(b) Sistemi di identificazione (Il produttore si impegnava a definire un sistema per consentire l'identificazione della data di produzione, il luogo di produzione, il macchinario ed il turno di produzione, il paese di origine delle spedizioni, il mercato finale di destinazione, nonché il primo acquirente dei prodotti sequestrati);

(c) stoccaggio, ispezione e destinazione dei prodotti (l'Amministrazione finanziaria ed il produttore dovevano collaborare per la contabilizzazione e l'ispezione dei tabacchi lavorati di contrabbando sottoposti a sequestro);

(d) Informazioni al pubblico (l'Amministrazione finanziaria ed il produttore dovevano studiare e sviluppare iniziative tese a scoraggiare i consumatori dall'acquisto di prodotti di contrabbando. Le parti s'impegnavano ad effettuare incontri periodici, per verificare lo stato di applicazione dell'accordo stesso).

Nel 1999 fu, inoltre, istituito un Gruppo di lavoro interministeriale per la revisione della normativa concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati e per lo studio di modalità operative per un'efficace azione di contrasto del grave fenomeno. Tale gruppo propose uno schema di disegno di legge di modifica della disciplina relativa alla repressione del reato suddetto. In particolare tale disegno di legge prevedeva una serie di

misure dirette all'inasprimento del regime sanzionatorio per i reati di contrabbando di tabacchi.

Il disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati il 14 settembre 1999, è stato modificato, integrato con norme inserite in altri disegni di legge già presentati, ed infine approvato con la legge del 19 marzo 2001, n. 92.

Secondo l'art. 7, comma 1, della suddetta legge, è previsto per i produttori l'obbligo di definire un sistema di identificazione dei prodotti, che consenta di individuare, già dal singolo pacchetto, la data ed il luogo di produzione dei prodotti introdotti di contrabbando nel territorio dello Stato, il macchinario ed il turno di produzione, il Paese di origine delle spedizioni, il mercato finale di destinazione, nonché il primo acquirente.

Tale sistema doveva essere definito dai produttori entro il termine del 19 ottobre 2001., e non oltre il 19.11.2001 i produttori medesimi dovevano comunicare lo stesso all'Amministrazione finanziaria.

Viene previsto, inoltre, un sistema di comunicazioni che, con scambi di informazioni, consenta all'Amministrazione finanziaria ed alle case produttrici una comprensione e valutazione dei canali commerciali del contrabbando.

Si rappresenta, peraltro, da parte dell'Amministrazione che il disposto dell'art. 7 della legge 92/2001, così come formulato, potrebbe indurre i produttori di sigarette a non ritenere loro applicabile l'obbligo di vigilanza ivi imposto, con la conseguente necessità di adottare il sistema di identificazione sui singoli pacchetti. Tale considerazione, ovviamente derivante dal tentativo di sottrarsi ai gravosi oneri che la legge impone, può essere fondata sulla base di una interpretazione oltremodo restrittiva della norma che, al fine di individuare i soggetti sui quali grava l'obbligo, prende in considerazione i produttori che hanno stipulato con l'Amministrazione finanziaria contratti per l'importazione, la produzione, la distribuzione o la vendita dei loro prodotti nel territorio dello Stato, ovvero facciano ricorso ai depositi di cui all'art.1 della legge 724/1975.

E' di tutta evidenza, annota l'Amministrazione, che la prima parte della norma è il retaggio del vecchio testo dell'art.1 della legge 50/1994, ormai superato dalla costituzione dell'Ente Tabacchi Italiani e dal passaggio allo stesso Ente delle prerogative commerciali sui tabacchi descritte dalla norma.

Peraltro, anche al fine di dare un'interpretazione conservativa della norma, l'Amministrazione stessa ritiene che la medesima trovi applicazione nei confronti di tutti i produttori di sigarette in quanto questi ultimi, al fine di commercializzare i propri prodotti non possono non far ricorso ai depositi fiscali, tra i quali sono ovviamente ricompresi anche quelli dell'Ente Tabacchi Italiani s.p.a.

Guardia di finanza

La Guardia di finanza ha comunicato che, al fine di dare piena, corretta e tempestiva attuazione ai contenuti dell'Accordo con i produttori, il Comando Generale ha impartito ai Reparti dipendenti puntuali disposizioni⁹ in ordine alla:

- comunicazione dei dati relativi ai sequestri effettuati e di ogni utile elemento di conoscenza (ad esempio, itinerario, provenienza e destinazione dei carichi, etc.);
- modalità di concentrazione dei tabacchi sequestrati, in relazione al loro ammontare;
- predisposizione, previo nulla osta della competente Autorità Giudiziaria, di campioni da consegnare ai funzionari dei Produttori per l'esecuzione di accertamenti tecnici.

La Guardia di finanza ha, peraltro, confermato la sussistenza di gravi difficoltà incontrate in sede di applicazione di tali accordi, segnalando in particolare quanto segue.

Alla verifica dei fatti, evidenzia il Corpo, le multinazionali del tabacco sottoscrittrici dell'Accordo hanno assunto comportamenti che non ne hanno consentito la piena attuazione.

L'interpretazione particolarmente restrittiva e dilatoria degli impegni assunti, ha comportato alla fine del mese di novembre 2000 la decisione di proporre all'Autorità politica di valutare l'opportunità di procedere alla disdetta dell'Accordo stesso in quanto non foriero dei risultati previsti.

Nel mese di gennaio del 2001, inoltre, in seguito a specifica comunicazione pervenuta dal Direttore dell'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) della Commissione Europea, previo conforme avviso delle competenti articolazioni ministeriali, si è proceduto ad interrompere qualsivoglia rapporto tra il II Reparto del Comando Generale e le multinazionali chiamate in causa dalla Commissione Europea innanzi la Corte del Distretto Orientale di New York nell'ambito della nota azione civile.

Tale interruzione dei rapporti è stata, inizialmente, partecipata al Gabinetto del Ministro delle Finanze e, recentemente, portata all'attenzione, e condivisa, dal Capo della "Task Force" ministeriale costituita con Decreto del Ministro delle Finanze pro-tempore, quale organo di consulenza del Dicastero per le esigenze connesse agli sviluppi della causa in corso di svolgimento a New York.

⁹ Circolare n.64253/RCI/5 in data 19 agosto 1999 del Comando Generale – II Reparto.

9.3. L'azione legale europea

Per quanto concerne l'andamento dell'azione giudiziale, avviata in sede comunitaria presso gli organi giurisdizionali statunitensi, il Dipartimento per le Politiche Fiscali ha fatto presente che si tratta di un'iniziativa senza precedenti che ha assunto le forme dell'azione giudiziaria avverso le società multinazionali produttrici di tabacchi lavorati.

Il Governo italiano, infatti, unitamente alla Commissione Europea ed altri Stati membri - continua il Dipartimento - ha chiamato in giudizio negli USA, davanti alla Corte Distrettuale di New York, le predette multinazionali per presunte connivenze di queste con le grandi centrali del crimine internazionale; nel caso di un suo esito positivo, verrebbe intentata immediatamente l'azione per il risarcimento dei danni.

In considerazione della circostanza che l'Italia è uno dei Paesi maggiormente colpiti e danneggiati dall'attività illecita in questione, la quantificazione dei danni risulterebbe particolarmente significativa anche sul versante del recupero delle somme sottratte all'Erario.

Per espresso incarico del Ministro il Capo del Dipartimento per le politiche fiscali è stato delegato a seguire l'intera vicenda, anche per quanto concerne le problematiche connesse. A tal fine, sempre con decreto del Ministro, è stata costituita un'apposita "task force" con il compito di supportare il Capo del Dipartimento in questa delicata attività non solo giudiziale.

Riguardo all'iniziativa comunitaria, le Dogane hanno fatto presente che tra le disposizioni impartite dall'Agenzia sono da citare quelle contenute nella nota prot. n.861 del 29 gennaio 2001, con la quale gli Uffici dipendenti sono stati invitati a conservare la documentazione pregressa, inerente l'attività doganale nel settore dei traffici di tabacchi, necessaria a sostenere l'azione legale della Commissione europea davanti alla Corte Distrettuale di New York, nel procedimento contro alcune multinazionali del tabacco, accusate di aver sostenuto il mercato parallelo, in frode ai consistenti interessi comunitari nel settore.

Come noto, la richiesta giudiziale della Commissione è volta ad ottenere la condanna delle multinazionali, sospettate di essere implicate, per presunte "connivenze", con la criminalità organizzata che gestisce il traffico del contrabbando di tabacchi lavorati, in quanto, in caso positivo, verrebbe intentata azione civile di risarcimento dei danni al bilancio comunitario nei confronti delle stesse aziende produttrici.

10. Elementi di stima delle dimensioni economiche del fenomeno

10.1. Premessa

Ai fini di una quantificazione (per difetto) delle dimensioni economiche del contrabbando, sono stati forniti dalle Dogane, tra l'altro, i dati relativi ai quantitativi di t.l.e. sequestrati negli spazi doganali, collegati ad una quantificazione dei relativi diritti evasi, con riferimento al periodo 1995 - 2000. La Guardia di finanza ha comunicato i corrispondenti dati relativi sia ai quantitativi sequestrati dal Corpo che al "consumo in frode" (t.l.e. immessi al consumo) accertato nel corso dell'attività di contrasto.

I Monopoli hanno trasmesso una tabella concernente l'andamento delle accise e la relativa incidenza sul venduto per il periodo 1991/2001, nonché copia dei decreti di fissazione dei prezzi di vendita delle sigarette per il periodo 1991/2001, precisando che il danno erariale presunto potrebbe essere desumibile dal mancato introito della fiscalità in rapporto alle quantità di tabacco risultate vendute di contrabbando.

Le annualità prese in considerazione e l'articolazione delle voci non risultano, come si può rilevare, completamente allineate e confermano pertanto l'esigenza di un miglior coordinamento del monitoraggio del fenomeno presso l'Amministrazione. Con tali riserve, esse appaiono tuttavia utili per delineare in questa sede, pur a fini indicativi, una necessaria ricostruzione quantitativa del fenomeno (e del relativo "danno erariale" presunto). Cumulando, in tale ipotesi ricostruttiva, i dati relativi ai sequestri di t.l.e. negli spazi doganali, quelli effettuati dalla Guardia di finanza ed il "consumo in frode", si ricavano i seguenti aggregati:

Anno	Sequestri (tonn.)	Diritti evasi (mld/lire)
1996	1.214	251
1997	1.131	241
1998	1.958	388
1999	2.066	418
2000	976	214

Alcune valutazioni, relative ai risultati conseguiti su più ampio periodo, sono esposti nel relativo capitolo.

In questa sede, si annota come il principale problema relativo alla significatività di tali dati, ai fini della quantificazione del fenomeno, risulta quello dell'essere i dati stessi, pur se pregevoli per la loro connotazione di "certezza", in "presa diretta" con il volume di attività di contrasto svolta, per cui sono soggetti sia alle inevitabili fluttuazioni dell'attività stessa sia all'aleatorietà che, parimenti, inevitabilmente la connota.

Non sono state fornite altre tipologie o analisi di dati relativamente, ad esempio, all'andamento dei consumi del prodotto legale¹⁰, dai quali dedurre per via indiretta l'andamento del fenomeno in esame, tranne una valutazione - riportata tra gli allegati - tratta dalla relazione al bilancio ETI per il 2000, che riconnette l'aumentato volume di affari prevalentemente alla consistente riduzione del contrabbando, già a partire dal 1999; non si dispone tuttavia delle motivazioni di tale valutazione.

¹⁰ I Monopoli di Stato hanno fornito il dato globale del valore (imposta di consumo, ricavo) delle vendite e delle quantità (nazionali, su licenza, esteri) vendute per gli anni dal 1991 al 2001.

Altra valutazione è fornita dalle Dogane, che ricollega il forte decremento dei quantitativi di tabacchi sequestrati nell'anno 2000 alle iniziative di collaborazione di polizia e giudiziarie poste in essere con Paesi rivieraschi, la cui efficacia, pur se indubbia e qualificata, non risulta tuttavia univocamente quantificabile.

Assai significativa si palesa la via indicata dalle Dogane che, nel trasmettere la disaggregazione per marche e relativi quantitativi sequestrati, come richiesto peraltro in sede istruttoria, annota come tali elementi potrebbero essere utilizzati per ulteriori indagini e studi di settore¹¹; la significatività di questi dati incontra, peraltro, un limite in quanto essi sono forniti in maniera aggregata per il quinquennio considerato, per cui dagli stessi non è dato individuare il *trend* evolutivo del periodo. L'Amministrazione trae, inoltre, immediato frutto da tale esame sottolineando che, dalle tipologie sequestrate, trova conferma la natura prevalentemente di "transito" del contrabbando.

Appare opportuno sottolineare come tale affermazione, se confermata da ulteriori indagini, presenta un rilievo di primaria importanza, confermando l'Italia quale Paese di "frontiera" dell'Unione Europea, alla quale tutta devono, dunque, ritenersi fare capo le relative responsabilità di contrasto al fenomeno criminale.

Altri dati sono forniti dalla Guardia di finanza in ordine al "volume d'affari" sviluppato dai sodalizi criminali in ordine alla sola immissione in consumo dei quantitativi dalla stessa sequestrati o accertati quali "consumati in frode", volume d'affari che supera l'impressionante cifra di diecimila miliardi di lire annue.

Si riporta, infine, una valutazione del Ministro pro-tempore dinanzi alla Commissione Antimafia, secondo la quale il mercato di contrabbando nel 1998 avrebbe raggiunto un consumo di quasi 17 mila tonnellate; a titolo indicativo, può considerarsi che tale quantità supera sensibilmente la metà dei prodotti nazionali di sigarette trattato dall'ETI nel 2000. Ancora, e più significativamente, il totale dei sequestri per l'anno cui si riferisce la valutazione risulta nell'ordine di 1.958 tonnellate, con 388 mld di lire in diritti evasi, il che porterebbe a moltiplicare per nove le cifre sui minori introiti fiscali e sul volume d'affari a disposizione della criminalità.

10.2. Gli elementi informativi resi disponibili dalle Dogane

Sotto tale profilo, le Dogane hanno trasmesso la tabella, riportata alla fine del paragrafo con il n. 1, ivi riepilogando il "danno erariale" (comprensivo di dazi, accise e IVA) per i soli sequestri effettuati negli spazi doganali. Nella stessa tabella sono riportati, altresì, i dati relativi ai quantitativi di tabacchi sequestrati negli anni 1995 - 2000. L'Amministrazione prospetta che nell'anno 2000, a seguito delle iniziative di collaborazione

¹¹ Sono disponibili, come cennato, le analoghe tabelle trasmesse dalla Guardia di finanza per il periodo dal 1992 all'attualità.

di polizia e giudiziarie poste in essere con l'Albania ed il Montenegro, si è registrato un forte decremento dei quantitativi di tabacchi sequestrati.

Per l'anno 2000, da parte dell'Agenzia stessa è stato possibile esplicitare (tabella n. 2), anche le marche, nonché i relativi quantitativi di sigarette sequestrate. Tale classificazione per marca, sottolinea significativamente l'Amministrazione, potrebbe essere utilizzata per ulteriori indagini e studi di settore. I dati risultanti avvalorano, inoltre, quanto detto in precedenza circa il fatto che l'Italia il più delle volte è soltanto Paese di transito dei tabacchi e non di mercato finale, in quanto i tabacchi sequestrati per la loro tipologia non incontrano, se non in parte, il favore dei fumatori italiani.

Tabella n. 1

Tabacchi sequestrati e diritti evasi: anni 1995-2000

Anno	Kg. Sequestrati	Diritti Evasi
1995	80.963	L. 30.521.424.010
1996	69.210	L. 15.643.125.330
1997	92.275	L. 27.414.678.795
1998	265.967	L. 41.077.706.898
1999	393.027	L. 74.272.059.684
2000	292.707	L. 74.244.648.378
Totale	1.194.149	L. 263.173.643.095

Tabella n. 2

Tabacchi sequestrati anno 2000 - marche

Marca	Quantità (Kg)
BENSON & HEDGES	10.640,544
BUCKINGHAM	6.747,720
BYBLOS	6.150,000
CAMEL	104,600
CHESTERFIELD	463,600
CLEOPATRA	1.169,560
EUROPE	6.318,800
HARBOUR	557,600
KIM	449,200
L & B	155,200
LUCKY STRYKE	704,800
MAGNUM	6.000,000
MALBORO	44.736,140
MAYFAYR	7.801,800
MERIT	452,400
MONTECARLO FILTER	189,400
NUMBER ONE	330,000
PARLIAMENT LIGHTS	9.539,800
RAQUEL	14.531,400
REGAL	91.227,521
ROUTE	920,000
SEVEN HILL	684,298
SOVEREIGN	6.612,740
SUPARS	20,000
SUPERKING	55.050,925
WARWICK	657,180
WEST	14.259,400
WINSTON	6.232,800
TOTALE Kg	292.707,428

10.3. Gli elementi informativi resi disponibili dalla Guardia di finanza

La Guardia di finanza ha trasmesso i seguenti elementi informativi, ai fini di una quantificazione del "danno erariale" conseguente all'attività di contrabbando per gli anni dal 1996 al 2001.

Il Corpo evidenzia come il danno erariale derivante dal contrabbando di t.l.e. è quantificabile solo per difetto, non essendo conoscibile con esattezza l'ammontare di t.l.e. clandestinamente introdotto nel territorio nazionale.

Stime orientative possono essere determinate sulla base degli unici presupposti oggettivi disponibili per il Corpo, e cioè sul quantitativo di sigarette sequestrate e "consumate in frode".

Al riguardo, tenuto conto che:

- il prezzo medio di un Kg. convenzionale di t.l.e. (corrispondente a 50 pacchetti da 20 sigarette) sul mercato legale italiano può valutarsi in circa 275.000¹² lire;
- il totale del carico fiscale (accise + I.V.A.) è pari al 74, 67% (all. 613[5]) del prezzo di vendita delle sigarette,

può rilevarsi quanto segue:

- a. t.l.e. sequestrato.

Sulla scorta dei quantitativi sequestrati dalla sola Guardia di Finanza, il danno erariale sarebbe:

- per il 1996, di oltre 235 miliardi di lire (circa 1.145 tonnellate di t.l.e. sequestrati);
- per il 1997, di oltre 213 miliardi di lire (circa 1.039 tonnellate);
- per il 1998, di oltre 347 miliardi di lire (circa 1.692 tonnellate);

¹² Per le tre tipologie codificate di sigarette più sequestrate dal Corpo nel corso del 2001, il prezzo al Kg. convenzionale è stato fissato, da ultimo, con il Decreto del Ministro delle Finanze del 26.03.2001, come segue: Regal King Size: min. 280.000, max. 290.000; Superking: min. 245.000, max. 255.000; Marlboro (filter): min. 280.000, max. 290.000.

¹³ Fonte: sito internet dell'Unione Europea aggiornato ad aprile 2001.

- per il 1999, di oltre 343,5 miliardi di lire (circa 1.673 tonnellate);
- per il 2000, di oltre 140 miliardi di lire (circa 683 tonnellate);
- per il 2001 (al 30 giugno), di circa 41,480 miliardi di lire (circa 202 tonnellate),
per un totale di £.1.319.980.000.000. (a)

b. t.l.e. consumato in frode.

Avuto riguardo ai c.d. "consumati in frode", cioè alle quantità di tali prodotti che, sulla base di elementi indiziari certi, precisi e concordanti acquisiti nel corso dell'attività repressiva, sono stati considerati introdotti nel territorio nazionale senza che sia stato possibile procedere al loro sequestro, dalla Guardia di Finanza sono stati quantificati i seguenti tributi evasi:

- per il 1996, circa 1.267 miliardi di lire in ordine a 4.693 tonnellate di t.l.e. consumato in frode;
- per il 1997, circa 1.450 miliardi di lire di tributi evasi, in ordine a circa 5.217 tonnellate di t.l.e. consumato in frode;
- per il 1998, circa 582 miliardi di lire di tributi evasi, in ordine a circa 1.065 tonnellate di t.l.e. consumato in frode;
- per il 1999, circa 775 miliardi di lire di tributi evasi, in ordine a circa 1.984 tonnellate di t.l.e. consumato in frode;
- per il 2000, circa 555 miliardi di lire di tributi evasi, in ordine a circa 1.774 tonnellate di t.l.e. consumato in frode;
- per il 2001 (fino al 30 giugno), circa 571 miliardi di lire di tributi evasi, in ordine a circa 1.925 tonnellate di t.l.e. consumato in frode,
per un totale di circa £. 5.200.000.000.000. (b)

Pertanto, sulla base dei dati sopra esposti, il danno erariale emerso a seguito dell'attività anticontrabbando svolta dal Corpo è quantificabile:

- per l'anno 1996, in oltre 1.502 miliardi di lire;
- per l'anno 1997, in oltre 1.663 miliardi di lire;
- per l'anno 1998, in oltre 929 miliardi di lire;
- per l'anno 1999, in oltre 1.118,5 miliardi di lire;
- per l'anno 2000, in oltre 695 miliardi di lire;
- per l'anno 2001 (al 30 giugno), in oltre 612, 480 miliardi di lire,
per un totale di £. 6.519.980.000.000. (a)+(b)

c. volume d'affari delle organizzazioni contrabbandiere.

Il Corpo ha fornito elementi di valutazione anche per quanto concerne l'entità del volume d'affari del contrabbando di t.l.e., evidenziando peraltro che non si dispone di dati definiti. Tuttavia, può rilevarsi, sulla scorta degli elementi in precedenza citati, che la sola immissione sul mercato a prezzo medio legale dei quantitativi che si ritiene siano stati consumati in frode nel periodo 1996/2001, avrebbe consentito alle organizzazioni criminali introiti per circa 4.581¹⁴ miliardi di lire. Tale somma avrebbe superato i 6.350¹⁵ miliardi di lire qualora fossero stati commercializzati anche i t.l.e. sequestrati dal Corpo nello stesso arco di tempo.

L'Istituto di studi economici "Nomisma" ha evidenziato che, secondo una valutazione del Ministero delle Finanze¹⁶, il mercato del contrabbando di sigarette avrebbe raggiunto nel solo 1998 una dimensione di consumo pari a quasi 17 milioni di chilogrammi, corrispondenti ad un giro di affari complessivo di oltre 4.500 miliardi di lire.

10.4. Gli elementi informativi resi disponibili dall'A.A.M.S.

In ordine alla valutazione delle componenti economiche del contrabbando, l'Azienda autonoma dei monopoli di Stato ha trasmesso una tabella concernente l'andamento delle accise e la relativa incidenza sul venduto per il periodo 1991/2001, nonché copia dei decreti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale contenenti i prezzi di vendita delle sigarette per il periodo 1991/2001.

Anche secondo l'A.A.M.S. il "danno erariale" presunto potrebbe essere desumibile dal mancato introito della fiscalità in rapporto alle quantità di tabacco risultate vendute di contrabbando.

11. I risultati conseguiti; cenni sulle risorse impiegate

11.1. Premessa

Una valutazione dei risultati conseguiti nella lotta al contrabbando sconta, naturalmente, l'intera problematica relativa alla individuazione dei parametri di misura del fenomeno ed all'assenza di specifici obiettivi fissati dalle direttive generali (ed alla relativa mancanza di referti specifici del controllo interno).

Va, innanzitutto, dato atto all'Amministrazione di aver fornito piena disponibilità e collaborazione per la raccolta dei dati disponibili. La Guardia di finanza ha trasmesso un'articolata tabella con i risultati a livello nazionale a partire dal 1992, mettendo anche a

¹⁴ Totale "consumato in frode" nel periodo (circa 16.658 tonnellate) moltiplicato per 275.000.

¹⁵ Totale "consumato in frode + sequestrato" nel periodo (circa 23.092 tonnellate) moltiplicato per 275.000.

¹⁶ Relazione tecnico - normativa dello schema di disegno di legge n. 6333/99 recante modifiche alla disciplina concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati.
Intervento del Ministro delle Finanze, Vincenzo Visco, alla Commissione antimafia del 28.09.99.

disposizione una quantificazione dell'entità e dei costi relativi alle risorse umane e logistiche destinate all'azione di contrasto del contrabbando; le Dogane hanno fatto conoscere i dati globali sui tabacchi sequestrati negli spazi doganali e sui relativi diritti evasi (1995 - 2000).

Va, tuttavia, osservato che l'Amministrazione non risulta abbia messo in atto un organico sistema di rilevazione che, pur scontando le cennate difficoltà di carattere teorico e pratico, fornisca un quadro generale del fenomeno e ne consenta un costante monitoraggio; sembra appena il caso di notare come tale carenza non possa non ripercuotersi sugli obiettivi e le modalità di contrasto al fenomeno.

Come esposto nei paragrafi successivi, non sono state fornite analisi o valutazioni specifiche dei dati forniti, né informazioni sulla natura delle attività svolte che consentano di compararne la relativa efficacia.

Altro aspetto che va qui richiamato e che connota negativamente la valutazione è quella del visibile arretramento, ove non si debba parlare di una vera ritirata, sul fronte dell'intervento presso i produttori, distintamente esaminato precedentemente. Le negative esperienze e le difficoltà incontrate in tale prospettiva non risultano, infatti, aver portato ad un rinnovato impegno in tale direzione, che sembra ormai sostanzialmente affidato solo all'aleatoria iniziativa giudiziale in corso avviata a livello UE presso i tribunali americani.

11.2. I dati disponibili

Nel richiamare, per quanto concerne le Dogane, i dati già esposti in sede di quantificazione indicativa del fenomeno, si formulano di seguito alcune considerazioni sui dati messi a disposizione dalla Guardia di finanza in ordine ai risultati conseguiti.

La Guardia di finanza ha fornito un'articolata tabella (riportata in fine di paragrafo) relativa ai risultati gestionali conseguiti dal Corpo dal 1992 al 30 giugno 2001; un aggiornamento della tabella stessa, che si riporta di seguito, è stato fornito con la memoria presentata il 6 marzo 2003 (anni 1997 - 2003).

ATTIVITÀ DEL CORPO PER IL CONTRASTO AL CONTRABBANDO DI TABACCHI LAVORATI ESTERI

Risultati a livello nazionale (1)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	Totale
Interventi n.	48.186	47.275	41.643	17.412	3.608	1.565	97	159.786
Violazioni riscontrate n.	62.562	61.582	51.914	20.871	3.913	1.574	105	202.521
Soggetti verbalizzati n.	53.375	52.469	46.863	20.096	4.288	2.366	100	179.557
- non denunciati all' A.G.	2.693	2.421	1.212	1.308	966	837	55	9.492
- in stato di arresto	1.275	1.813	1.820	899	347	302	10	6.466
- a piede libero	46.369	45.965	42.223	17.393	2.865	1.177	34	156.026
- ignoti	3.038	2.270	1.608	496	110	50	1	7.573
- privati acquirenti t.l.e.	5.473	5.657	4.790	1.423	30	5	0	17.378
T.L.E. sequestrati (tonn.)	1.039	1.692	1.673	683	293	333	32	5.745
T.L.E. consumati in frode (tonn.)	5.217	1.065	1.984	1.774	4.618	1.721	0	16.379
Mezzi terrestri seque/ti n.	1.641	1.985	1.818	980	423	198	15	7.060
Mezzi navali seque/ti n.	62	83	79	38	13	4	0	279
Tributi evasi calcolati per il consumato in frode €	748.862.503	300.577.915	400.254.096	286.633.578	619.748.278	236.040.437	3.041.159	2.595.157.966

(1) Dati rilevati dal "Sistema Informativo Guardia di Finanza" STAT 1.

* Dati stabilizzati al 31.1. 2003

Ad una lettura della tabella medesima, il dato di maggior evidenza risulta quello relativo al netto calo della voce "interventi" a partire dall'anno 2000, quando il dato numerico, a fronte di una consistenza attestatasi su oltre 40 mila interventi anche negli anni anteriori al 1997, scende sotto i 18 mila per il 2000 e precipita a 3.608 e 1.565 per il

2001 e 2002, vale a dire circa ad un trentesimo della cifra consolidatasi nel periodo precedente. Assai significativo risulta, inoltre, il netto calo dei soggetti verbalizzati ed, in particolare, quello dei privati acquirenti, passato da oltre cinquemila a cinque nel 2002. Nella pur ampia e circostanziata risposta fornita dal Corpo, non sono presenti analisi di tali dati, né vengono presentate articolate illustrazioni circa la loro tipologia. Una prima lettura degli stessi conduce a ritenere diminuita l'attenzione specifica al fenomeno, che peraltro dai dati medesimi non risulta quantitativamente in sicuro declino.

Può, infatti, notarsi a quest'ultimo riguardo che, al netto calo numerico degli interventi e dei soggetti interessati, non corrisponde, invece, un calo del tabacco "consumato in frode" (tabacchi non sequestrati sicuramente immessi al consumo), per cui alla caduta degli interventi corrisponde invece una quantità immutata (anzi, più che raddoppiata nel 2001) di tabacchi di cui si presume - peraltro, proprio sulla base dei diminuiti interventi - l'avvenuta immissione al consumo (varie migliaia di tonnellate).

Solo con la citata memoria la Guardia di Finanza ha chiarito che il dato relativo agli interventi si riferisce esclusivamente agli interventi che hanno condotto ad un esito positivo. In sede di adunanza è stato quindi sottolineato da parte dei rappresentanti del Corpo, a testimonianza della costante attenzione al fenomeno criminoso, che le risorse umane destinate all'attività di contrasto (che si riferiscono per il 90% al contrabbando di t.l.e.), sono invece rimaste stabili; ancora, dagli stessi si è fatto presente che il calo numerico dei risultati testimonia proprio il calo del fenomeno e la sua mutata natura (sostanzialmente, si direbbe, la drastica riduzione dei "banchetti" in strada). Ancora, nella memoria si fa presente che, per i tempi di "contabilizzazione" dei dati sul consumato in frode (che scontano tra l'altro i tempi giudiziari), tale dato non è utilizzabile come sintomo del *trend* del fenomeno.

Si osserva, al riguardo, in generale che la presentazione degli interventi limitata a quelli con esito positivo si palesa del tutto insufficiente a rappresentare l'attività svolta; i dati sul consumato in frode presentano, poi, comunque una certa costanza nell'intero periodo considerato (con la rilevata punta nel 2001), in particolare se raffrontata al netto calo degli interventi e dei soggetti verbalizzati.

Peraltro, il prospettato calo del fenomeno (motivato in base al minor numero di "interventi" positivi, sulla cui pianificazione non si dispone di elementi) sembra presupporre una più ampia e coordinata analisi, che non risulta condotta dall'Amministrazione, tramite la quale possa verosimilmente escludersi la sussistenza di diverse forme eventualmente assunte dal fenomeno stesso (tra le quali è nota quella "intraispettiva"). Esito non secondario di tale analisi, ove dalla stessa venisse confermato il regresso del fenomeno criminale, sarebbe inoltre quello di predisporre più specifici elementi valutativi in merito all'opportunità del mantenimento dell'attuale allocazione delle risorse.

*
* *

ATTIVITÀ DEL CORPO PER IL CONTRASTO AL CONTRABBANDO DI TABACCHI LAVORATI ESTERI

(Tabella anni 1992 - 2001 acquisita a seguito di richiesta istruttoria)

Risultati a livello nazionale *

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001**
Interventi (n.)	36.814	46.596	45.665	49.831	42.756	48.186	47.275	41.643	17.412	2.341
Violazioni riscontrate (n.)	42.117	52.962	63.996	64.510	58.066	62.562	61.582	51.914	20.871	2.549
Soggetti verbalizzati (n.)	39.034	49.037	48.438	53.376	47.499	53.375	52.469	46.863	20.096	2.819
- non denunciati all'A.G.	552	647	3.382	5.129	2.379	2.693	2.421	1.212	1.308	489
- in stato di arresto	126	175	878	1.135	1.256	1.275	1.813	1.820	899	225
- a piede libero	31.327	39.465	36.668	41.983	39.826	46.369	45.965	42.223	17.393	2.041
- ignoti	7.028	8.750	7.508	5.125	4.038	3.038	2.270	1.608	496	64
- privati acquirenti t.l.e.	15	481	1.458	2.592	4.443	5.473	5.657	4.790	1.423	27
T.L.E. sequestrati (tonn.)	842	1.063	688	1.075	1.145	1.039	1.692	1.673	683	202
T.L.E. consumati in frode (tonn.)	821	1.584	2.046	1.695	4.693	5.217	1.065	1.984	1.774	1.925
Mezzi terrestri sequestrati (n.)	1.716	1.354	1.472	1.683	1.607	1.641	1.985	1.818	980	284
Mezzi navali sequestrati (n.)	84	53	63	60	41	62	83	79	38	4
Tributi evasi calcolati per il consumato in frode (mld di lire)	243	442	535	618	1.267	1.450	582	775	555	571

* Dati rilevati dal "Sistema Informativo Guardia di Finanza".

** Dati aggiornati al 30 giugno 2001.

11.3. Quantificazione dei costi relativi alle risorse umane e logistiche destinate all'azione di contrasto del contrabbando

Pur se i dati trasmessi non risultano consentire, data la scarsa relativa omogeneità, una loro valutazione comparativa ed organica (e ciò costituisce ulteriore sintomo di carenze del sistema di monitoraggio del fenomeno da parte dell'Amministrazione), si dà atto all'Amministrazione di aver tuttavia provveduto a comunicare elementi informativi utili ad operare anche una prima ricostruzione delle risorse destinate all'attività di contrasto al fenomeno.

Per quanto concerne le risorse umane dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato, impegnate nel settore del contrabbando di tabacchi lavorati esteri, esse sono stimabili in un totale di circa 200 persone.

I relativi costi medi desunti ammontano a circa 12 miliardi di Lire. Si fa rilevare dall'Amministrazione che il conto è approssimativo in quanto per gli addetti adibiti a più attività, è difficoltoso definire la quota di lavoro dedicata a questo settore.

Vengono utilizzati taluni immobili siti nelle località di Adria, Bari, Benevento e Trieste per la custodia dei reperti sequestrati.

Riguardo alle risorse umane impegnate dall'Agenzia delle Dogane, da parte della stessa si è calcolato che nelle attività antifrode doganali, e quindi anche nell'attività di repressione del contrabbando di tabacchi, sono state impiegate complessivamente n. 478 unità nell'anno 1998, seppur non a tempo pieno, che nell'anno 1999 sono salite a 1.125, per assestarsi nell'anno 2000 a n. 1.363 unità.

La Guardia di finanza, atteso che il contrabbando rappresenta sia violazione alle leggi finanziarie nazionali che frode comunitaria, evidenzia come la repressione dello stesso costituisce una propria proiezione operativa istituzionale e prioritaria.

Pertanto, è stato consistente l'impiego di risorse per contrastare tale fenomeno che, negli ultimi anni, in massima parte, ha avuto quale oggetto i tabacchi lavorati esteri ed ha interessato ben individuate aree del Paese.

In merito, si rappresenta che non è possibile fornire dati relativi alle risorse riferibili alla lotta al contrabbando per il periodo 1991-1995, in assenza di uno specifico sistema di rilevamento di impiego delle risorse umane, avviato, sperimentalmente, nel mese di maggio 1996.

a. Risorse umane.

Nel complesso, le risorse umane destinate dal Corpo alla lotta al contrabbando in genere, sono state pari:

- nel 1996, a n. 3.883.562 ore uomo;
- nel 1997, a n. 3.745.642 ore uomo;
- nel 1998, a n. 4.087.773 ore uomo;
- nel 1999, a n. 4.478.532 ore uomo;
- nel 2000, a n. 4.807.499 ore uomo;
- nel 2001 (dati al 31 maggio), a n. 1.932.306 ore uomo¹⁷.

In merito, si evidenzia che:

(1) gli elementi sopra esposti sono stati acquisiti o desunti dal sistema informativo degli impieghi delle risorse umane della Guardia di Finanza (S.I.Ris.), finalizzato al monitoraggio ed alla rilevazione delle attività svolte dall'organizzazione per funzioni omogenee e per centri di responsabilità;

(2) tali dati sono comprensivi anche delle "ore uomo" imputate ad alcuni codici riferibili ad attività istituzionali che, pur essendo denominate in forma generica, comportano, nella loro esecuzione, anche lo svolgimento di azione preventiva ed, eventualmente, repressiva in ordine all'illecito in trattazione¹⁸;

(3) per il 1996, come detto anno dell'avvio sperimentale del S.I.Ris., le risorse versate nell'attività in argomento sono state ricavate attraverso una proiezione su base annua del dato relativo a soli otto mesi¹⁹.

Sulla scorta di tali elementi - applicando alle dotazioni finanziarie consuntivate per gli anni dal 1996 al 2000 le percentuali di impiego corrispondenti alle sopraesposte risorse umane rispetto al totale delle stesse - si possono rilevare i seguenti valori finanziari macroaggregati,, utili per la complessiva valutazione dei danni provocati dal fenomeno del contrabbando:

- per l'anno 1996: £ 149.680.046.420;
- per l'anno 1997: £. 135.123.490.905;
- per l'anno 1998: £. 148.238.434.683;
- per l'anno 1999: £. 173.428.233.601;
- per l'anno 2000: £. 192.175.593.033,

¹⁷ Con la citata memoria del 6 marzo 2003 sono stati forniti i dati totali per il 2001 (n. 4.586.041) e per il 2002 (n. 4.479.573).

¹⁸ In particolare, attività di: perlustrazioni di iniziativa a prevalenti fini di polizia doganale/ricognizione al confine di terra/servizi esterni in materia di contrabbando in genere; sviluppo dei servizi sopra citati; servizi e sviluppo servizi di ricerca natanti e ricognizione in genere/altre attività d'iniziativa di polizia doganale; servizi e sviluppo dei servizi di vigilanza sul mare e sulle acque interne/altre attività d'iniziativa di polizia doganale.

¹⁹ 2.589.041 : 8 = x : 12, dove 2.589.041 sono le ore uomo impiegate nel periodo maggio - dicembre.

per un totale di £. 798.645.798.642.(a)

b. Risorse logistiche.

Circa la definizione dei costi delle risorse logistiche impiegate ai fini di cui sopra, la relazione trasmessa evidenzia che i mezzi e le strutture facenti parte del dispositivo terrestre ed aeronavale del Corpo sono normalmente impegnati in attività di vigilanza generica, a contrasto di qualsiasi traffico illecito.

Quanto sopra vale, in particolare, per le missioni operative delle unità aeree e navali che sono, pertanto, "polivalenti" ed il cui impiego risente, in maniera differenziata, dei vari teatri operativi nei quali vengono utilizzate.

Comunque, pur non essendo possibile, allo stato, quantificare con precisione le risorse logistiche destinate alla repressione del fenomeno, le stesse possono stimarsi, nel periodo 1996 – 2001:

- per il settore aeronavale in complessive £. 523.694.747.717;
- per il comparto "motorizzazione" in complessive £. 89.769.954.000,

per un totale di £. 613.464.701.71720[15]. (b)

Ulteriori utili elementi di valutazione sono forniti in ordine alla citata operazione "Primavera", per la quale si possono quantificare i seguenti oneri sostenuti dal Corpo al fine di adeguare le dotazioni dei propri mezzi alle esigenze connesse al menzionato piano straordinario:

- £. 33.372.000.000 per la realizzazione e fornitura di 16 mezzi navali (12 vedette V6000 e 4 vedette V5000);
- £. 113.714.856.387 per le esigenze del settore aereo (acquisto di 4 elicotteri AB412 e rifacimento delle infrastrutture delle Sezioni aeree di Bari e Grottaglie);
- £. 4.450.000.000 per l'acquisto di 31 Mitsubishi Pajero,

per complessive £.151.536.856.387. (c)

In totale, la spesa complessivamente sostenuta è stimabile in £.1.563.647.356.746.

(a)+(b)+(c)

Tabella costi

COSTI COMPLESSIVAMENTE SOSTENUTI PER ATTIVITA'

²⁰ Il dato è comprensivo degli oneri sostenuti per la riparazione dei mezzi navali e terrestri speronati dai contrabbandieri.

LOGISTICHE NONCHE' PER L'INCREMENTO DEI MEZZI IMPIEGATI IN ATTIVITA'
ANTICONTRABBANDO

Spese connesse al supporto logistico.

Anno	Settore Aeronavale	Motorizzazione
2001	£. 69.000.000.000	£. 4.694.000.000
2000	£. 66.802.000.000	£. 6.738.000.000
1999	£. 69.628.906.000	£. 5.385.000.000
1998	£. 71.704.380.000	£. 7.172.000.000
1997	£. 70.475.000.000	£. 6.643.000.000
1996	£. 72.857.250.000	£. 6.526.000.000
TOTALE	£. 420.467.536.000	£. 37.158.000.000

Oneri sostenuti per l'acquisizione di nuovi mezzi.

Anno	Settore Aeronavale	Motorizzazione
2001		
2000	£. 103.227.211.717	£. 5.369.810.000
1999		£. 26.506.716.000
1998		£. 1.462.938.000
1997		£. 9.255.520.000
1996		£. 10.016.970.000
TOTALE	£. 103.227.211.717	£. 52.611.954.000

TOTALE GENERALE

	Settore Aeronavale	Motorizzazione
TOTALE	£. 523.694.747.717	£. 89.769.954.000