

Via VIII Febbraio 2,
35122 Padova, Italy
tel. +39 049 8273372
fax +39 049 8273359
www.dirpubblico.unipd.it
e-mail: dir.pubblico@unipd.it
CF 80006480281
P.IVA 00742430283

Audizione del Prof. Enrico Mario Ambrosetti presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in merito all’A.C. 1011 “Modifiche al codice penale, al testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e altre disposizioni in materia di contrasto della contraffazione e del contrabbando, di tracciabilità e di etichettatura, nonché delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi in materia di tutela dei prodotti nazionali e l’istituzione del marchio ‘100% Made in Italy’

Rivolgo il mio saluto e ringrazio la Presidenza della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati per l’opportunità di riferire su una Proposta di legge, avanzata dall’On. Paxia, che si propone di intervenire, in ottica migliorativa, sugli schemi normativi che regolano fenomeni di stringente attualità.

In particolare, alla luce della mia esperienza come Professore ordinario di Diritto penale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Padova vorrei oggi concentrarmi sugli aspetti legati al tema del contrabbando di tabacchi lavorati, menzionato all’Art. 14 dell’attuale Proposta di legge.

Il contrabbando di sigarette rappresenta un fenomeno criminale su scala globale con conseguenze negative sotto molteplici punti di vista.

- i) Si configura innanzitutto come una vera e propria frode fiscale in quanto la tassazione (evasa) rappresenta una porzione del prezzo di vendita particolarmente ampia. Si stima che i governi della sola Unione europea perdano all’incirca 10 miliardi di Euro all’anno a causa del contrabbando di sigarette. Secondo alcune recenti stime, nel solo 2016, circa 800 milioni di Euro sono stati sottratti alle casse dell’Erario per via del traffico illecito di sigarette¹;
- ii) Un altro aspetto drammaticamente importante è relativo alla sicurezza dei consumatori, in quanto le sigarette illegali sono spesso prodotte al di fuori dei comuni standard di qualità e sicurezza in deroga alla normativa vigente;
- iii) Il contrabbando, com’è facilmente intuibile, rappresenta inoltre un elemento distorsivo della concorrenza in quanto un rivenditore che opera nel pieno rispetto del *framework* normativo (e dunque è soggetto ad un preciso sistema di imposizione fiscale) è

¹ “L’Italia del contrabbando di sigarette” Studio Intellegit – Università di Trento, 2017.

- certamente danneggiato da chi svolge l'attività di vendita di tabacchi nel mercato parallelo, svincolato da qualsiasi obbligo di natura impositiva o commerciale;
- iv) Infine, adottando una prospettiva più ampia, il contrabbando rappresenta una minaccia per la sicurezza globale, giacché le elevate quantità di liquidità che genera tale attività sono spesso state indicate come fonti di finanziamento per i gruppi di criminalità organizzata².

Se in Italia il livello del contrabbando di sigarette si attesti ben al di sotto della media europea (nel 2018 il livello di incidenza in Italia è stato del **6,7%** a fronte di una media europea di circa il 15%³), è certamente grazie alla efficace attività di contrasto operata dalle Forze dell'Ordine e dall'autorità giudiziaria oltre che ad una politica fiscale che ha consentito una sostanziale sostenibilità del mercato legale. Il fenomeno è particolarmente radicato nelle aree meridionali del Paese, con Napoli che, storicamente, nonostante i ragguardevoli progressi registrati negli ultimi decenni, detiene il primato di città italiana con il più alto livello di incidenza del contrabbando (poco al di sotto del 30% nel 2018). Tuttavia, considerate le summenzionate conseguenze di tipo economico, sociale, commerciale e, non da ultimo, di sicurezza dei consumatori, si rende necessaria una revisione profonda della normativa che attualmente regola gli schemi sanzionatori relativi al reato di contrabbando. Com'è noto, infatti, l'attuale normativa in materia di contrabbando prevede uno schema sanzionatorio che implica la sola sanzione pecuniaria per quantità sequestrate di prodotto inferiore ai 10kg e, sempre a titolo esemplificativo, non prevede aggravanti specifiche.⁴

Per tali ragioni, la Proposta di legge in esame, con gli interventi proposti all'Art. 14, risulta essere particolarmente in linea con le esigenze di revisione dell'attuale normativa.

Date queste premesse, mi permetto di avanzare alcune osservazioni all'Art. 14 in ottica di integrazione e ulteriore potenziamento delle misure sanzionatorie e deterrenti, nonché di ampliamento del perimetro di azione delle Forze dell'Ordine coinvolte nella quotidiana attività di contrasto al fenomeno:

i) AGGRAVANTI

Sarebbe opportuno prevedere specifiche circostanze aggravanti del reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Nello specifico, nei casi di:

- recidiva dei reati di contrabbando previsti dall'art. 291-bis del DPR n. 43/1973;
- utilizzo di minori di diciotto anni nella commissione del reato;
- vendita di prodotti di contrabbando ai minori di diciotto anni;
- contrabbando di tabacchi lavorati contraffatti;

² "Contrabbando e contraffazione di sigarette in Italia: le azioni di repressione e prevenzione. Atti del convegno presso l'Università di Padova del 04.06.2012" (a cura di Ambrosetti - Silva - Baggio), Padova, 2013.

³ "L'Italia del contrabbando di sigarette" Studio Intellegit – Università di Trento, 2017.

⁴ Il reato di contrabbando di tabacchi lavorati è normato dagli artt. 291 bis, 291 ter del DPR 43/1973 e dalla Legge 92 del 2001.

- vendita di prodotti non conformi ai parametri previsti dalla normativa europea.

ii) INASPIMENTO DELLE SANZIONI

Per quantità di prodotto sequestrato superiore a un chilogrammo ma inferiore a dieci, sarebbe auspicabile prevedere una sanzione pecuniaria proporzionata al reato (identificabile con un importo di 10 euro per grammo convenzionale di prodotto) e una reclusione da quindici giorni a un anno;

Restando nell'ambito degli schemi sanzionatori proposti dal provvedimento in esame, si segnala a tal proposito il rischio di possibili profili di non proporzionalità della sanzione rispetto all'entità della violazione (vedi proposte di modifica riferite agli Artt. 291-bis e 291-ter del D.P.R. 23/01/1973, n. 43 - *Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale*).

L'innalzamento della sanzioni pecuniarie ai livelli così immagnati, infatti, potrebbe rivelarsi in ultima istanza inefficace in quanto non in linea con la realistica capacità di corresponsione da parte degli autori del reato. Tali misure, pertanto, non solo perderebbero il proprio potere deterrente ma andrebbero in contrasto con il principio di proporzionalità delle sanzioni.

- iii)** Intervenendo sul comma 1 dell'art. 291-quater del DPR n. 43/1973 in materia di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, sarebbe auspicabile incrementare il periodo di reclusione per coloro che promuovono, costituiscono, dirigono, organizzano o finanziano un'associazione di tre o più persone finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, incrementando tale periodo può oscillare tra i quattro e i dieci anni (anziché tra i tre e gli otto attualmente proposti dalla Proposta di legge in esame).

iv) AMPLIAMENTO POTERI GUARDIA DI FINANZA

Sarebbe auspicabile un potenziamento del ruolo e la tutela delle azioni poste in essere dalla Guardia di Finanza, garantendo, ad esempio, nuovi strumenti investigativi ed estendendo anche alla lotta al contrabbando, come già fatto per la lotta agli stupefacenti, alcuni strumenti investigativi delle c.d. "operazioni speciali":

- L'acquisto simulato attraverso il quale i militari della Guardia di Finanza possono effettuare acquisti simulati di tabacchi lavorati di contrabbando o possono porre in essere operazioni di contrasto alla criminalità organizzata;
- Il ritardo o l'omissione di atti di cattura, di arresto o di sequestro, con il quale viene prevista la possibilità di omettere o ritardare gli atti di rispettiva competenza dandone immediato avviso all'Autorità.

Al riguardo, si sottolinea la necessità di integrare il DPR 23 gennaio 1973, n.43, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale", aggiungendo al testo due articoli, art. 291 *quinquies* "Acquisto simulato di tabacchi lavorati di contrabbando" e art 291 *sexies* "Ritardo od omissione degli atti di cattura, di arresto o di sequestro".

L'art. 291 *sexies* prevede che, al fine di acquisire rilevanti elementi probatori o al fine di individuare o catturare i responsabili dell'attività di contrabbando, l'Autorità giudiziaria, su richiesta della Guardia di Finanza e dell'Agenzia Dogane e Monopoli, possa ritardare l'emissione o l'esecuzione dei provvedimenti

di cattura, di arresto o di sequestro. Inoltre, gli ufficiali della Guardia di Finanza ed i funzionari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli possono omettere o ritardare gli atti di rispettiva competenza, dandone immediato avviso, anche telefonico, all'Autorità giudiziaria, che può disporre diversamente. In tal caso, gli ufficiali della Guardia di Finanza e i funzionari dell'Agenzia Dogane e Monopoli hanno 48 ore di tempo per trasmettere all'Autorità giudiziaria un rapporto che motivi la loro decisione.

Al fine di facilitare le operazioni di contrasto al contrabbando, l'Autorità giudiziaria impartisce altresì agli Ufficiali della Guardia di Finanza e ai funzionari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli le disposizioni di massima per il controllo degli sviluppi dell'attività criminosa: comunicando i provvedimenti adottati dall'Autorità giudiziaria competente per il luogo in cui l'operazione deve concludersi o dove si prevede sia effettuato il transito dei tabacchi lavorati di contrabbando in uscita dal territorio dello Stato, ovvero, quello di entrata nel territorio dello Stato. Nei casi di urgenza, le disposizioni illustrate in precedenza possono essere trasmesse anche oralmente, con successivo provvedimento emesso entro ventiquattro ore.

Padova, 29 aprile 2019



Prof. Avv. Enrico Mario Ambrosetti