



**AGENZIA
DOGANE
MONOPOLI**



CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE (FINANZE)

Audizione del Direttore dell' Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Dott. Benedetto Mineo

Audizione informale nell'ambito dell'esame del decreto-legge n.124 del 2019,
recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (C. 2220)

Roma, 6 novembre 2019

Onorevole Presidente, Onorevoli Commissari, vorrei cogliere l'opportunità che mi viene data per illustrare le finalità e l'impatto operativo delle misure di interesse dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, contenute nel decreto legge 124 del 26 ottobre scorso.

Il decreto legge interviene, infatti, in due importanti ambiti di competenza dell'Agenzia, quello delle accise (*articoli 5, 7, 8, 10,11 e 12*) e quello dei giochi (*articoli da 24 a 31*), essenzialmente con disposizioni tese sia al rafforzamento del presidio fiscale sulla complessa filiera degli operatori economici che al contrasto dei fenomeni illeciti, anche con il ricorso a soluzioni tecnologicamente avanzate.

L'articolo 5 (Contrasto alle frodi in materia di accise e norme in materia di confisca) contiene alcune disposizioni che vanno ad incidere sulla attuale disciplina del Testo Unico Accise (decreto legislativo 504 del 1995) **per rafforzare la sicurezza, sotto il profilo fiscale, della filiera interessata alla commercializzazione dei prodotti sottoposti al regime delle accise e nello specifico dei prodotti energetici e dei prodotti alcolici.**

La commercializzazione di questi prodotti ad elevata tassazione può avvenire quando essi non hanno ancora assolto il tributo (nel c.d. regime sospensivo) oppure ad accisa assolta.

Con riferimento **alla circolazione in regime sospensivo**, l'articolo 5:

- detta il termine entro il quale deve essere "chiuso" (emissione della nota di ricevimento da parte del destinatario) il documento informatizzato e-Ad, usato nella circolazione in regime sospensivo, al fine di ridurre il rischio che lo stesso "documento" sia usato per più di un trasferimento;

- chiarisce, nel caso di trasporto svolto con automezzi, le concrete operazioni che configurano la presa in consegna da parte del destinatario dei prodotti pervenuti in regime sospensivo (scarico effettivo, accertamento quantitativo e iscrizione nella contabilità);

- introduce anche per i soggetti che sono autorizzati alla sola ricezione in regime sospensivo (c.d. destinatari registrati) -e che per tale operatività diventano obbligati al pagamento dell'accisa entro il giorno lavorativo successivo alla ricezione- requisiti soggettivi ai fini della concessione (e per il mantenimento) dell'autorizzazione stessa (*assenza di condanne per reati di natura tributaria/finanziaria/fallimentare, di sanzioni amministrative per infrazioni gravi e ripetute in materia di accise, IVA e tributi doganali, di procedure concorsuali in atto o nel quinquennio precedente*). Tali requisiti sono analoghi a quelli che già alla fine del 2016 sono stati introdotti per la sola gestione dei depositi fiscali di prodotti energetici (*cioè gli impianti presso i quali possono essere ricevuti, spediti e detenuti i prodotti in regime sospensivo, sotto la responsabilità del depositario autorizzato, che è il soggetto obbligato di accisa*). Con l'intervento normativo in commento diventano obbligatori anche per la figura del destinatario registrato nei cui confronti vengono anche rafforzati i poteri di verifica dell'Amministrazione sull'esecuzione delle prescritte operazioni di ricezione e scarico, corretta detenzione e assolvimento dell'accisa;

- i citati requisiti soggettivi diventano inoltre obbligatori anche per il rilascio di autorizzazioni e licenze per la gestione dei depositi fiscali di prodotti alcolici.

Con riguardo ai depositari autorizzati di prodotti energetici, **l'articolo 10 (Estensione del sistema INFOIL)** rafforza il sistema di controllo dell'Agenzia prescrivendo l'obbligo, entro il 30 giugno 2020 per i depositi di mero stoccaggio di capacità non inferiore a 3000 mc, di dotarsi di un sistema informatizzato per la gestione della detenzione e della movimentazione della benzina e del gasolio uso carburante (*il sistema INFOIL è ad oggi operativo solo per raffinerie e stabilimenti*

di produzione), tale da consentire all’Agenzia l’accesso autonomo e diretto ai dati di campo (*cioè ai dati di misura*).

Con riferimento alla circolazione di prodotti ad accisa assoluta, il decreto sempre con l’articolo 5 interviene per rafforzare il presidio sulla relativa filiera, abbassando le soglie di capacità di stoccaggio in presenza delle quali sorgono, per i depositi (da 25 a 10 mc) e distributori (da 10 a 5 mc) per uso privato agricolo ed industriale, gli obblighi di denuncia di attività, di licenza fiscale e quello di tenuta del registro di carico/scarico. Con riferimento a tale ultimo obbligo sarà una determinazione direttoriale a stabilire modalità semplificate di tenuta della contabilità e dall’adozione della stessa decorrerà il termine per l’entrata a regime dei nuovi adempimenti (in effetti è: primo giorno del quarto mese successivo alla pubblicazione).

Per i prodotti ad elevati fiscalità e rischio di frode, l’articolo 11 (Introduzione DAS telematico) rinvia ad una determinazione direttoriale la disciplina per introdurre entro il 30 giugno l’obbligo di emissione in forma esclusivamente telematica del documento di accompagnamento semplificato (DAS) previsto per scortare i prodotti che hanno già assolto l’accisa: la finalità è contrastare per i prodotti a maggior rischio, cioè la benzina ed il gasolio per carburante, l’emissione di DAS cartacei falsi che possano essere utilizzati per legittimare artatamente giacenze “in nero” (cioè evasione da accisa e IVA) e la conseguente immissione in commercio di prodotti che non hanno assolto la dovuta fiscalità.

Ad integrazione dei vigenti sistemi di controllo sulla circolazione dei prodotti destinati ad usi tassati, l’articolo 7 (Contrasto alle frodi nel settore degli idrocarburi e altri prodotti) introduce nel Testo Unico Accise una disposizione che si prefigge la finalità di contrastare l’uso fraudolento degli oli lubrificanti, nella carburazione, in sostituzione del gasolio, senza pagamento dell’accisa. Gli oli lubrificanti destinati all’uso di lubrificazione sono esonerati dai vincoli di

circolazione previsti dalla normativa comunitaria (e quindi dall'uso del documento amministrativo elettronico e-AD) e sono introdotti in ambito nazionale con una documentazione di natura commerciale. Allo stato, tali prodotti sono assoggettati in Italia ad una imposta di consumo non armonizzata a livello UE. Il fenomeno dell'illecita introduzione e destinazione degli oli lubrificanti negli usi tassati con accisa (soprattutto nella carburazione in sostituzione del gasolio) ha un impatto economico importante ed invano si è tentato di fronteggiare in sede unionale, provando ad inserire anche per tali prodotti l'obbligo dell'e-AD. Per tale motivo, la norma introduce, per gli oli e per le preparazioni lubrificanti (*trasportate sfuse o in contenitori superiori ad una certa capacità*) che si prestano alla destinazione per carburazione, la tracciatura di ogni trasferimento, attraverso un codice di riscontro emesso dal sistema informativo dell'Agenzia che va richiesto prima dell'introduzione dei prodotti in territorio nazionale.

Nel settore delle accise sul gas naturale e sull'energia elettrica (prodotti per i quali rilevano fiscalmente i quantitativi forniti e fatturati ai consumatori finali da parte dei soggetti obbligati-venditori) **l'articolo 12 (Trasmissione telematica dei quantitativi di energia elettrica e di gas naturale)** prevede l'introduzione di apposite comunicazioni telematiche dei quantitativi trasportati da parte dei soggetti che effettuano attività di vettoriamento, distinte per soggetto obbligato-venditore, nonché comunicazioni da parte di questi ultimi soggetti dei quantitativi fatturati suddivisi, in ragione del differente livello di imposizione, per destinazione d'uso, con la finalità di dotare l'Agenzia di strumenti conoscitivi e di individuazione dei fenomeni evasivi, con maggiore tempestività di quella attuale. La disciplina di dettaglio è demandata a determinazioni direttoriali con le quali si detteranno tempi e modalità coerenti con tale obiettivo.

Completano gli interventi sulle accise una misura in materia di gasolio commerciale ed un'altra in materia sanzionatoria. **Con l'articolo 8 (Disposizioni in materia di accisa sul gasolio commerciale)** si introduce un limite ai rimborsi da erogare a

partire dal 1 gennaio 2020 nei confronti degli esercenti l'attività di autotrasporto merci e persone, introducendo il parametro di percorrenza specifica di 1 km per ciascun litro di gasolio sul quale viene chiesto il rimborso, così da rendere irrilevanti in sede di concessione del beneficio, eventuali dichiarazioni di percorrenze inferiori.

Con l'articolo 5, comma 4 si rafforza, infine, il sistema sanzionatorio del Testo Unico Accise, con l'introduzione -in caso di condanna o applicazione della pena su richiesta - per i reati ivi previsti, della confisca obbligatoria dei beni che costituiscono il prezzo o il profitto del reato, salvo che appartengano a terzi estranei, ovvero di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto.

Anche per il settore giochi, il decreto contiene sia misure di rafforzamento del presidio sulla filiera che interventi di potenziamento degli strumenti di controllo, con finalità di contrasto ai fenomeni illeciti.

Per quanto riguarda il presidio sulla filiera, **una prima misura è prevista all'articolo 27 (Registro unico degli operatori del gioco pubblico)** che istituisce il Registro unico degli operatori del gioco pubblico estendendo l'obbligo di iscrizione in un registro, già previsto per gli operatori del settore degli apparecchi, a tutti gli operatori di gioco, consentendo la mappatura anche su base territoriale del fenomeno del gioco. L'iscrizione al Registro, secondo le regole che saranno fissate in un decreto ministeriale, è subordinata alla verifica da parte dell'Agenzia di stringenti requisiti (*possesso delle licenze di pubblica sicurezza, di autorizzazioni e concessioni previste dalle normative di settore, della certificazione antimafia, nonché dell'avvenuto versamento della somma prevista per la categoria alla quale l'operatore appartiene*). L'esercizio di qualunque attività di gioco, in mancanza dell'iscrizione all'elenco, sarà punita con una sanzione pecuniaria di 10.000 euro e con l'impossibilità di iscriversi all'elenco per i 5 anni successivi. *(La stessa sanzione pecuniaria sarà applicata al Concessionario che intrattenesse rapporti contrattuali*

funzionali all'esercizio delle attività di gioco con soggetti non iscritti nel Registro e, nel caso di reiterazione di tale comportamento per tre volte è prevista la decadenza dalla concessione).

Una seconda misura è prevista all'articolo 28 (Blocco dei pagamenti a soggetti senza concessione) che introduce il divieto, per gli operatori bancari, per i soggetti emittenti carte di credito e per gli operatori finanziari e postali, di procedere alle operazioni di trasferimento di denaro a favore di soggetti che raccolgono gioco in Italia, attraverso reti telematiche o di telecomunicazione senza concessione o, comunque, privi di altro titolo abilitativo richiesto per l'esercizio di tale attività. (Sarà un provvedimento interdirigenziale del Dipartimento del tesoro e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli a dettare le necessarie norme attuative.)

L'articolo 30 (Requisiti titolari concessioni) interviene in materia di requisiti soggettivi degli attori della filiera del gioco, integrando la disciplina di settore.

In aggiunta al requisito dell'assenza di misure di prevenzione di cui al codice antimafia, si stabilisce che non possono essere titolari o condurre esercizi all'interno dei quali sia offerto gioco pubblico, i soggetti che hanno commesso violazioni definitivamente accertate agli obblighi di pagamento di imposte, tasse e contributi previdenziali.

Inoltre viene esteso il divieto di partecipazione a gare o di rilascio/rinnovo/mantenimento delle concessioni anche al caso in cui, per le società partecipate da fondi di investimento o assimilati, la condanna o l'imputazione per uno dei reati specificatamente individuati, riguardi il titolare, il rappresentante ovvero il direttore generale della società di gestione del fondo.

Altre misure invece mirano al potenziamento degli strumenti di controllo e al contrasto delle irregolarità.

In tale ambito, si colloca la disposizione **dell'articolo 29 (Potenziamento dei controlli in materia dei giochi)**, che è finalizzata a dotare l'Agenzia e le Forze di

polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della Guardia di finanza) di uno strumento per accertare violazioni perpetrate con modalità ed accorgimenti tecnici che ne rendono difficile l'individuazione (*ad es. offerte di gioco in esercizi pubblici con apparecchi, che apparentemente, erogano prestazioni quali ricariche telefoniche, ma che, mediante comandi elettronici, vengono "convertiti" in videopoker o slot machine illegali; oppure attività di agenzie di scommesse che, anche se collegate a bookmaker in possesso di concessione, offrono "in nero" scommesse mediante collegamento telematico con bookmaker illegali, situati al di fuori del territorio dello Stato*).

Per permettere agli agenti accertatori di effettuare giocate celando la propria identità e di accertare violazioni come quelle descritte, la disposizione autorizza l'Agenzia a istituire un fondo di 100.000 euro da utilizzare per effettuare operazioni allo scopo di prevenire il gioco da parte di minori, impedire il gioco abusivo e contrastare pratiche illegali di gioco.

L'articolo 31 (Omesso versamento dell'imposta unica) del decreto interviene in materia di mancato versamento dell'imposta unica sulle scommesse. Il quadro normativo vigente ha finora di fatto consentito agli operatori inadempienti di coltivare contenziosi spesso con finalità dilatorie e continuare ad offrire gioco al pubblico, anche esercitando una concorrenza sleale nei confronti di altri operatori. La norma prevede che in caso di accertamento del debito tributario in base a sentenza anche non definitiva, il soggetto che intende continuare ad offrire gioco, debba procedere al pagamento del dovuto pena l'emissione di un provvedimento di chiusura dell'esercizio. (*Nella stessa direzione, vengono rafforzati gli strumenti per il recupero dell'imposta in esame prevedendo, a seguito della scadenza dei termini fissati da una diffida per mancato pagamento, l'escussione della garanzia prestata e l'obbligo di reintegro della stessa, a pena di decadenza dalla concessione, senza dover attendere l'iscrizione a ruolo delle somme dovute in base ai controlli automatizzati, come previsto finora dall'art. 24 del D.L. n. 98/2011*).

Sempre in materia di giochi, il decreto contiene alcune norme necessarie per evitare la sospensione nella raccolta del gioco pubblico e consentire il completamento del processo di riconversione delle macchine da gioco.

L'articolo 24 (Proroga gare scommesse e Bingo) proroga il termine per l'indizione delle gare in materia di concessioni Scommesse e Bingo. Il Consiglio di Stato, infatti nel rendere il proprio parere obbligatorio sugli atti della nuova gara ha formulato alcune osservazioni che hanno reso necessaria la modifica degli atti stessi ed ha sospeso il parere in attesa che venga risolta la problematica relativa al “rapporto con i Comuni e la nota tendenza degli enti locali a introdurre in via amministrativa limiti di concentrazione e limiti distanziali da aree sensibili”.

Con la disposizione il costo della proroga per il 2020 aumenta, rispetto al 2019, sia per le sale Scommesse (da 6.000 a 7.500 euro) sia per i “Corner” (da 3.500 a 4.500 euro). Maggiori entrate stimate (M€) - Scommesse: 65,7 - Bingo: 17

L'articolo 25 (Termine per la sostituzione degli apparecchi da gioco) interviene sulla tempistica precedentemente fissata per la sostituzione degli apparecchi da intrattenimento del tipo AWP di vecchia generazione con la versione più evoluta AWPR che, pur avendo software a bordo, sono in parte governati “da remoto”, con una tecnologia che rende più difficili le frodi a danno dell'Erario. Sul processo di sostituzione è da ultimo intervenuta la legge 145/2018 che, con l'art. 1, comma 1098, ha di fatto differito al 1° gennaio 2020 l'entrata in funzione degli apparecchi con controllo del gioco da remoto, fissando al 31 dicembre 2019 la data a partire dalla quale non sarebbe stato più possibile rilasciare nulla osta per gli apparecchi di “vecchia generazione” AWP e individuando al 31 dicembre 2020 il termine ultimo per la dismissione degli apparecchi AWP. Dal momento che l'immissione nel mercato della nuova tipologia di apparecchi AWPR presuppone l'adozione di un decreto ministeriale contenente le regole tecniche di produzione, il cui iter con notifica agli Organismi unionali non si è ancora concluso, la disposizione fissa nuove scadenze per l'entrata in funzione degli apparecchi con controllo del gioco da remoto

fissando un termine che tiene conto della tempistica stimata per la produzione delle nuove macchine (7/8 mesi). In conseguenza viene poi stabilito al nono mese successivo alla data di pubblicazione del decreto ministeriale citato la data a partire dalla quale non sarà più possibile rilasciare nulla osta per gli apparecchi di “vecchia generazione” (AWP) e al dodicesimo mese successivo alla medesima data di pubblicazione il termine ultimo per la dismissione dei menzionati apparecchi AWP.

E' importante sottolineare che gli apparecchi AWPR secondo le specifiche tecniche già notificate agli Organismi unionali avranno innovazioni tecnologiche (le ultime delle quali previste dal Decreto “Dignità” –tessera sanitaria- e dalla legge di bilancio 2019 –orari di funzionamento apparecchi-), finalizzate alla prevenzione del gioco patologico e di quello minorile, quali, ad esempio, l’obbligo di introduzione della tessera sanitaria, la possibilità di definire preventivamente un limite di importo da giocare e/o un tempo massimo di utilizzo, la visualizzazione di messaggi con i quali si segnala al giocatore il superamento della soglia relativa all’importo giocato, l’obbligo di esposizione, su ciascun apparecchio, delle indicazioni del costo della partita e delle regole del gioco, messaggi ed avvisi finalizzati al “gioco responsabile”, l’autorizzazione del gioco solo da remoto.

L’articolo 26 incrementa il prelievo erariale unico applicabile agli apparecchi da intrattenimento, di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a) (c.d. “AWP”) e lettera b) (c.d. “VLT”), del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza. L’art. 9, comma 6, del D.L. n. 87/2018, convertito dalla legge n. 96/2018, aveva previsto un incremento progressivo della misura delle aliquote applicabili alla raccolta di gioco effettuata mediante AWP e VLT. L’articolo 1, della legge 145 del 2018 e l’articolo 27 del decreto legge 4 del 2019 hanno incrementato la misura delle predette aliquote progressive.

Fino al 31 dicembre 2019 l’aliquota PREU per le AWP è pari al 21,6% della raccolta e quella delle VLT è pari al 7,9% della raccolta, con ulteriori aumenti già definiti con decorrenza 1 gennaio 2020 (21,68% e 7,93%) e 1 gennaio 2021 (21,75% e 8%).

La disposizione in commento incrementa ulteriormente la misura del prelievo applicabile ai predetti apparecchi da intrattenimento prevedendo due aliquote (23 % e 9%) che assorbono tutti gli aumenti previsti dalle citate normative.

L'aumento (con decorrenza 10 febbraio) è, quindi, rispetto agli aumenti previsti per il 2020, dell'1,32% per le AWP e dell'1,07% per le VLT. Per quanto riguarda il 2021, invece, l'aumento è pari all'1,25% per le AWP e all'1% per le VLT.

Nel corso degli ultimi anni il mercato degli apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT) è stato oggetto di numerose modifiche in aumento del PREU, rispetto a quanto previsto al momento della concessione, come segue:

- art. 1, c. 918, L. n. 208/2015;
- art. 6, c. 1, D.L. n. 50/2017, convertito dalla L. n. 96/2017;
- art. 9, c. 6, D.L. n. 87/2018, convertito dalla L. n. 96/2018;
- art. 1, c. 1051, L. 145/2018;
- art. 27, c. 2, D.L. n. 4/2019, convertito dalla L. n. 26/2019.

L'aliquota PREU sulle AWP al 23%, considerando il payout del 68%, equivale ad una aliquota effettiva, sul margine della filiera (ricavi lordi), pari al 71,87%, per cui residua per la filiera il 28,13% del margine. Assumendo la raccolta attesa per il 2019 (23,084 Md€), il margine della filiera è pari 7,38 Md€, di cui 5,3 Md€ destinati a PREU e la differenza (2,08 Md€) per la remunerazione lorda della filiera.

L'aliquota PREU sulle VLT al 9%, considerando il payout medio di mercato dell'86,73%, equivale ad una aliquota effettiva, sul margine della filiera (ricavi lordi), pari al 67,82%, per cui residua per la filiera il 32,18% del margine. Assumendo la raccolta attesa per il 2019 (24,354 Md€), il margine della filiera è pari 7,83 Md€, di cui 5,3 Md€ destinati a PREU e la differenza (2,52 Md€) per la remunerazione lorda della filiera.

Ringrazio per l'attenzione che mi è stata data.