

**CAMERA DEI DEPUTATI – 24 MAGGIO 2023**  
**VI COMMISSIONE FINANZE**

**AUDIZIONE INFORMALE DEL DIRETTORE  
DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI  
CONS. ROBERTO ALESSE.**

**Signor Presidente della Commissione Finanze, Onorevoli  
Deputati!**

La delega al Governo per la riforma fiscale, presentata lo scorso 23 marzo alla Camera dei deputati, rappresenta un'importante occasione legislativa per affrontare temi complessi come quelli, ad esempio, connessi all'esercizio di fondamentali competenze riservate dalla legge all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Mi riferisco, in particolare, alle materie trattate dagli articoli 11, 12 e 13 della delega che rispondono soprattutto all'esigenza di aggiornare ed adeguare al diritto dell'Unione Europea le procedure e gli istituti vigenti nei settori delle dogane e delle accise e all'esigenza di riordinare, complessivamente, il settore dei giochi pubblici.

**Con riferimento alla revisione della disciplina doganale**, si condividono in toto i principi generali e i criteri direttivi sottesi alla delega per la riforma fiscale.

Tali principi consistono nell'aggiornamento della disciplina nazionale vigente rispetto alla normativa unionale ed ai principi elaborati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e nella semplificazione delle

procedure doganali, da attuarsi anche mediante il completamento della telematizzazione delle stesse e mediante un miglior coordinamento interistituzionale tra le diverse Autorità cui è demandata l'applicazione della normativa doganale e tra queste e tutte le numerose altre Amministrazioni a vario titolo coinvolte nelle attività di controllo frontaliero.

La finalità così complessivamente perseguita valorizza il servizio reso dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli agli operatori ai quali deve essere assicurata, nella operatività quotidiana, efficienza dell'azione amministrativa, razionalizzazione dei processi ed omogeneità delle procedure su tutto il territorio nazionale.

Il punto di partenza non può che essere rappresentato dalla revisione del *corpus* normativo nazionale attualmente vigente.

Il Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (TULD), approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, negli ultimi decenni è stato, infatti, oggetto di interventi di aggiornamento non organici ed avulsi da una logica di sistema, sicché emerge oggi l'esigenza di un puntuale riallineamento del Testo unico e di altri provvedimenti di rango primario con la disciplina sovraordinata di matrice unionale, costituita, essenzialmente, dal Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 (Codice Doganale dell'Unione - CDU), entrato in vigore il 1° maggio 2016. Tale riallineamento è ancora più necessario atteso che il Codice Doganale, visto lo sviluppo esponenziale dei traffici e della tecnologia, è già oggetto di un pacchetto di riforme che ne stanno ridisegnando le future prospettive.

Molte disposizioni del TULD non sono più allineate al ruolo attribuito dall'articolo 3 del Codice Doganale alle Autorità doganali che, oltre alla funzione storica di garanzia degli interessi finanziari unionali e nazionali, contribuiscono a tutelare beni ed interessi di rango costituzionale, quali la salute e la sicurezza dei cittadini, il mercato interno e l'ambiente.

Il riordino normativo deve riguardare anche le sanzioni per adeguarle ai principi unionali di proporzionalità, effettività e dissuasione, nonché le procedure di liquidazione, accertamento, revisione dell'accertamento e riscossione, anche al fine di una migliore gestione contabile delle risorse proprie e di tutti gli altri tributi che, pur non avendo natura doganale, sono riscossi all'atto dell'importazione, garantendo, altresì, una maggiore tracciabilità dei flussi di riscossione e, conseguentemente, dell'effettivo gettito fiscale.

In questo sforzo di aggiornamento delle disposizioni nazionali, è poi necessario prevedere per gli operatori una semplificazione degli adempimenti tributari in misura direttamente proporzionale al grado di *compliance* che gli stessi riescono ad assicurare all'Amministrazione finanziaria.

Parallelamente al suddetto adeguamento normativo, il notevole aumento dei volumi di scambi, con particolare riferimento al commercio elettronico, ed il conseguente sviluppo di nuove dinamiche di mercato impongono di porre grande attenzione alla necessità di implementare la digitalizzazione delle procedure doganali al fine di garantire agli operatori velocità dei traffici, maggiore competitività e reattività sui mercati esteri senza pregiudizio per le attività di verifica e controllo proprie dell'Agenzia.

Lo sviluppo sinergico dei sistemi informativi, lo studio e l'utilizzo delle nuove forme di intelligenza artificiale, l'individuazione di efficienti modalità di gestione della notevolissima mole di dati in possesso dell'Agenzia risultano, infatti, elementi fondamentali per raggiungere il prioritario obiettivo di accrescere la qualità dei controlli doganali.

Per tendere a questo obiettivo ambizioso e per mettere a fattor comune delle pubbliche amministrazioni le alte professionalità specialistiche proprie dell'Agenzia, è necessario sviluppare un miglior coordinamento tra le singole Autorità doganali e le altre amministrazioni, con particolare riferimento proprio al procedimento di controllo frontaliero delle merci.

Sul punto, anche lo stesso Codice Doganale (si veda, in particolare, l'articolo 47<sup>(4)</sup>) attribuisce alle Autorità doganali tale ruolo di coordinamento che verrà sicuramente reso più efficiente grazie al potenziamento e all'ottimizzazione dello Sportello Unico delle Dogane e dei Controlli (Su.Do.Co.) che garantirà la completa interoperabilità dei sistemi informativi e lo scambio di informazioni tra gli attori pubblici.

In sintesi, nell'ambito dei lavori della delega per la riforma del sistema fiscale, può e deve trovare il giusto riconoscimento la doppia natura che caratterizza l'attività dell'Agenzia che, da un lato, è l'ente che deve assicurare velocità nelle operazioni di sdoganamento *import* ed *export* per concorrere allo sviluppo del sistema Paese, e, dall'altro lato, è, nello stesso tempo, l'ente preposto ad assicurare controlli frontalieri efficaci

---

<sup>(4)</sup> Cfr. Articolo 47 CDU: «Qualora, relativamente alle stesse merci, debbano essere effettuati controlli diversi dai controlli doganali da autorità competenti che non siano le autorità doganali, le autorità doganali si impegnano, in stretta collaborazione con le altre autorità, a far effettuare tali controlli, ogniqualvolta sia possibile, contemporaneamente e nello stesso luogo in cui si effettuano i controlli doganali (sportello unico); a tal fine, le autorità doganali svolgono il ruolo di coordinamento ... omissis».

per finalità erariali nazionali ed unionali e per fondamentali esigenze di sicurezza extra-tributarie.

**Gli stessi principi e finalità di revisione e riordino normativo, nonché di semplificazione procedimentale, riguardano, per ciò che attiene al settore delle accise, le disposizioni contenute nel Testo unico approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (TUA).**

Per quanto concerne i prodotti energetici (carburanti e combustibili) e l'energia elettrica, i criteri dettati dalla legge delega sono volti a consentire una ridefinizione della relativa tassazione, sia con riferimento alla misura delle aliquote normali che all'applicazione di agevolazioni, per favorire l'uso di prodotti energetici con minore impatto ambientale, quali quelli ottenuti da fonti rinnovabili o da biomassa, rispetto a quelli maggiormente dannosi per l'ambiente. Ciò allo scopo di contribuire, attraverso l'utilizzo della leva fiscale, alla graduale riduzione dell'inquinamento ambientale, in coerenza con l'obiettivo della UE di ridurre le emissioni di almeno il 55% entro il 2030.

In buona sostanza, il riassetto normativo della imposizione fiscale su tali prodotti è orientato ad assicurare la suddetta riduzione dell'inquinamento ambientale, da realizzarsi anche tramite il riordino, la revisione o la progressiva soppressione o rimodulazione delle agevolazioni, che sono state annoverate tra i “sussidi ambientalmente dannosi”, alcune delle quali, peraltro, obsolete.

Per quanto attiene alla semplificazione procedimentale, la delega governativa dedica la sua attenzione anche al settore delle bevande alcoliche per il quale è, infatti, indicato l'obiettivo della semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alla detenzione, vendita e

circolazione dei suddetti prodotti, con particolare riguardo alle fasi successive all'assolvimento dell'accisa, anche attraverso la graduale implementazione dei sistemi informatici finalizzata al miglioramento tecnologico del sistema dei contrassegni di Stato.

In un'ottica finalizzata alla semplificazione procedimentale ed alla valorizzazione della *compliance*, la delega per il riordino della normativa fiscale, in coerenza con quanto previsto per il settore doganale, prevede, poi, l'introduzione di un sistema di qualificazione dei soggetti obbligati al pagamento delle cauzioni, basato sull'individuazione di specifici livelli di affidabilità e solvibilità dei medesimi.

Le disposizioni vigenti non consentono, infatti, di modulare gli adempimenti e l'importo della cauzione dovuta, mentre con il riconoscimento di uno *status* privilegiato, subordinato al rigoroso accertamento da parte dell'Agenzia di condizioni predeterminate di affidabilità e notoria solvibilità economico-finanziaria, si potrebbero semplificare notevolmente i procedimenti per il riconoscimento dei benefici. Tale semplificazione comporterebbe, a tutto vantaggio degli operatori economici sani, uno snellimento degli adempimenti amministrativi, nonché l'esonero, anche parziale, dall'obbligo di prestare cauzione.

La finalità di razionalizzazione, semplificazione ed omogeneizzazione procedimentale è alla base anche dell'introduzione, nella legge delega, dei principi generali per la revisione delle procedure di riscossione e rimborso dell'accisa sull'energia elettrica e sul gas naturale; sarà, inoltre, realizzata l'armonizzazione dei termini previsti per la decadenza del diritto al rimborso dell'accisa e per la prescrizione del diritto alla riscossione dell'imposta, attualmente differenziati.

Le attuali modalità di liquidazione e versamento dell'imposta per i settori del gas naturale e dell'energia elettrica delineano, in effetti, un sistema connotato da estrema rigidità che non consente di modulare in corso d'anno, sulla base dei volumi reali, l'ammontare della rata d'acconto.

La delega fiscale fornisce lo spazio per rendere tale sistema di accertamento e versamento dell'accisa sul gas naturale e sull'energia elettrica più aderente all'attuale operatività dei mercati, potendosi introdurre un riferimento ai consumi fatturati in corso d'anno, con un sostanziale beneficio per gli operatori del settore e per l'Amministrazione finanziaria che, a salvaguardia delle ragioni erariali, avrebbe tempestiva contezza del reale debito di imposta.

**Anche per il settore dei tabacchi** vale quanto ho appena riferito in ordine ai meccanismi di verifica della solvibilità ed affidabilità economico-finanziaria degli operatori al fine di ridisegnare il sistema delle cauzioni in una prospettiva di omogeneizzazione delle procedure che, senza pregiudicare le ragioni del fisco, sia funzionale a consentire all'Agenzia una maggiore elasticità nelle valutazioni di competenza. Valutazioni da assumere anche con riferimento alla peculiarità dei beni su cui grava l'imposta, nonché al regime giuridico applicabile agli stessi.

I benefici che potrebbero derivare dalla individuazione e messa a sistema di parametri, sia soggettivi che oggettivi, riguardano il settore dei tabacchi lavorati, dei liquidi da inalazione e degli altri prodotti assoggettati ad imposta di consumo.

Saranno, pertanto, a tale fine valutate le specificità dei citati ambiti ed i peculiari indici di rischio che li caratterizzano in ragione della natura giuridica dei soggetti che operano nel mondo dei tabacchi, i quali, a

differenza degli altri settori di competenza dell'Agenzia, sono rappresentati da una moltitudine di piccole e medie imprese spesso alle prime esperienze di attività d'impresa.

Allo scopo di promuovere una effettiva semplificazione procedimentale, l'Agenzia, nell'esercizio del proprio potere di regolazione, ha già avviato una serie di iniziative finalizzate alla gestione in via telematica dei procedimenti di competenza e, visto il preciso *input* contenuto nella delega, procederà con una progressiva digitalizzazione delle procedure di rilascio dei titoli abilitativi.

Con riferimento, da ultimo, ai prodotti di cui agli articoli 62-*quater* (prodotti liquidi da inalazione – p.l.i.) e 62-*quater*.1 (c.d. “*nicotine pouches*”) del TUA, l'Agenzia ha puntualmente adottato le determinazioni direttoriali di competenza per la definizione dei requisiti funzionali al conseguimento del titolo autorizzatorio, nonché per la definizione delle modalità di vendita, delle fasi del procedimento amministrativo di rilascio e rinnovo, rimanendo ferma, ovviamente, l'opportunità di ulteriori provvedimenti per la semplificazione e la completa digitalizzazione del processo.

Per quanto concerne più specificamente i prodotti del tipo “*nicotine pouches*”, è necessario un coordinamento interistituzionale che porti ad evitare eventuali vuoti di regolamentazione, potenzialmente forieri di criticità.

**A differenza delle norme relative ai tributi tradizionali, la delega prevista per il settore dei giochi non ha, invece, per oggetto soltanto gli aspetti di natura fiscale, ma anche quelli relativi all'attività amministrativa, regolatoria, socio-sanitaria e di contrasto della criminalità.**



Di fondamentale importanza è la conferma del modello organizzativo adottato e cioè di un sistema che prevede la coesistenza di un regime concessorio e di un regime autorizzatorio, indispensabile al fine di garantire la fede pubblica, l'ordine e la sicurezza.

Tale modello costituisce un forte presidio contro le attività delle organizzazioni criminali, con particolare riferimento al riciclaggio, ed è funzionale a garantire la corretta e continua riscossione del prelievo tributario e delle entrate erariali derivanti dai giochi pubblici.

La funzionalità del sistema regolatorio prescelto è testimoniata dal fatto che il modello italiano è oggetto di studi e approfondimenti ed è preso a riferimento come *"benchmark"* a livello internazionale.

Del resto, la riserva statale dei giochi è basata sui seguenti ed importanti principi: quello sulla buona fede e sulla tutela dell'ordine pubblico; quello sulla protezione dei soggetti più deboli, ed in particolare i minori; quello sul controllo della diffusione dei prodotti di gioco e sulla corretta gestione della fiscalità; al riguardo, qualsiasi tentativo di deregolamentazione determinerebbe inevitabilmente un grave *vulnus* alla possibilità di conseguimento di tali finalità.

Finalità, sottese ai predetti principi, che devono essere perseguite attraverso una compiuta regolamentazione pubblica che detti regole precise sia sull'affidamento delle attività di gioco ai soggetti privati, con modalità che consentano un costante controllo sulle attività affidate in concessione, sia sulla selezione degli stessi operatori mediante procedure ad evidenza pubblica nel pieno rispetto della normativa comunitaria.

I criteri e principi direttivi della delega sono finalizzati a garantire una piena tutela dei soggetti maggiormente vulnerabili mediante

l'introduzione di specifiche misure tecniche e normative, nonché a prevenire il fenomeno dei disturbi da gioco d'azzardo (DGA) e quello del gioco minorile.

Sono previsti, in particolare, la diminuzione dei limiti di giocata e di vincita, l'obbligo di formazione per i gestori ed esercenti dei punti di raccolta, il rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco, le caratteristiche minime che devono possedere le sale e gli altri luoghi in cui si offre gioco, la certificazione di ogni singolo apparecchio, con passaggio graduale ad apparecchi che consentano il gioco solo da ambiente remoto, ed il divieto di raccogliere gioco su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni diciotto.

Il primo obiettivo della delega è, quindi, quello di assicurare la riduzione dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo patologico attraverso specifiche misure, alcune delle quali possono essere sicuramente perseguite senza il rischio di alcun significativo riflesso sulle ingenti entrate erariali; peraltro, l'Agenzia si è già attivata in tal senso, sin dal 2019, sospendendo l'accettazione delle scommesse sulle competizioni riservate esclusivamente ai minori di età.

Di oggettiva importanza è, altresì, la previsione dell'obbligo formativo da parte di tutti i soggetti che esercitano attività di gioco, obbligo, peraltro, già imposto dall'Agenzia mediante specifiche previsioni convenzionali, ma che è assolutamente auspicabile che venga rafforzato.

Uno dei punti cruciali del disegno di legge riguarda l'introduzione di una disciplina di concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali in ordine alla pianificazione della dislocazione territoriale dei luoghi fisici di offerta di gioco, con il conseguente riordino delle reti di raccolta.

In particolare, dovranno essere garantite forme di partecipazione dei Comuni alla pianificazione e all'autorizzazione dell'offerta fisica di gioco che tenga conto di parametri di distanza da luoghi definiti "sensibili" (quali, ad esempio, le scuole ed i centri di aggregazione giovanili, le chiese) e "determinati con validità per l'intero territorio nazionale".

Questo intervento, qualora correttamente perseguito, consentirà di sciogliere un nodo tecnico che grava da anni sulla certezza dei luoghi fisici dove poter collocare forme di gioco legali.

Appare, quindi, auspicabile e imprescindibile riattivare la Conferenza unificata per la predisposizione di un nuovo piano di distribuzione dei punti di gioco che preveda un sistema unico di dislocazione dei medesimi e l'individuazione di criteri di distanza uniformi.

A tale proposito, è da sottolineare come l'effetto espulsivo conseguente all'introduzione dei limiti di distanza ha comportato, di fatto, in molti casi, la sostituzione dell'offerta di gioco legale e controllato con forme di raccolta illecita ovvero con forme che utilizzano in maniera illecita il canale *online* o nuove modalità di offerta di "intrattenimento" non ancora regolamentate e potenzialmente foriere di rischi.

La delega prevede, inoltre, un'intensificazione delle attività di contrasto nei confronti del gioco illegale e delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'offerta di gioco mediante il rafforzamento della disciplina sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità di tutti gli operatori di gioco.

Tale finalità di indubbia importanza è stata più volte sottolineata anche dalla “Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere” della passata legislatura che, nella analisi relativa al gioco, afferma (cito testualmente): *“Andrebbero, inoltre, disciplinati con maggiore puntualità e rigore i requisiti necessari per ricoprire qualsivoglia carica sociale nelle imprese che compongono la « filiera »”*.

L’obiettivo è sicuramente perseguibile.

Con riferimento alla prevista *“disciplina generale di gestione dei casi di crisi irreversibile del rapporto concessorio in materia di giochi pubblici”*, si auspica l’individuazione di misure più efficaci di quelle attuali, quali, ad esempio, la nomina di amministratori che gestiscano la società in nome e per conto dello Stato con il compito di preservare l’occupazione e la continuità della gestione in funzione della successiva collocazione sul mercato.

Sotto il profilo ordinamentale, il disegno di legge sottolinea il principio della riserva di legge ed il riparto tra fonte regolamentare e amministrativa generale per la disciplina dei singoli giochi, delle condizioni generali di gioco e delle relative regole tecniche.

Per quanto riguarda il controllo della filiera, si sottolinea la possibilità che il contenuto minimo dei contratti fra concessionari ed i loro punti di offerta del gioco venga definito con un maggior grado di dettaglio, avendo cura di non limitare in maniera irragionevole la libera contrattazione fra le parti.

Il disegno di legge reca, inoltre, la previsione dell’adeguamento delle disposizioni in materia di prelievo erariale sui singoli giochi, armonizzando le percentuali di aggio o compenso riconosciute ai

concessionari, ai gestori e agli esercenti, nonché le percentuali destinate a vincita (*payout*).

Al riguardo, non si ritiene possibile la piena armonizzazione del *payout* tra i vari giochi (ad es., giochi da casinò con *payout* superiore al 92% e alcune scommesse ippiche con *payout* del 60%), quanto, piuttosto, una possibile revisione della imposizione fiscale.

In particolare, vi è l'opportunità di armonizzare i ricavi dei concessionari che, attualmente, sono, per taluni giochi, autodeterminati dai medesimi concessionari, mentre per altri giochi sono valutati nell'ambito della gara per l'affidamento della concessione.

Tale armonizzazione degli aggi potrà costituire una linea programmatica per l'Agenzia nella stesura dei prossimi bandi di gara per l'affidamento delle relative concessioni.

Si sottolinea, poi, l'opportunità di procedere con la revisione della disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi e con il riordino del sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, finalizzato all'incremento dell'efficacia dissuasiva, con particolare riferimento alle violazioni commesse in ambito "gioco a distanza".

Il legislatore delegante richiede di procedere al riordino dei rapporti intercorrenti tra il regolatore e gli organismi di certificazione degli apparecchi da intrattenimento e divertimento secondo criteri che, visti anche i riscontri dei controlli effettuati nel settore, devono essere ispirati a maggiore rigore, specificità e trasparenza.

A tale fine, la regolamentazione dovrà estendersi anche a soggetti della filiera del gioco che, pur rivestendo un ruolo primario, finora sono stati esclusi dall'obbligo di formalizzare i loro rapporti con il regolatore.

Per ciò che attiene ai controlli, il disegno di legge propone la definizione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, di piani annuali di controlli volti al contrasto della pratica del gioco illecito.

Tali piani annuali possono certamente rappresentare un utile strumento per contrastare il gioco illecito ed orientare la domanda di gioco degli utenti verso circuiti legali. La collaborazione interforze, sia nelle attività investigative che nel controllo dei flussi finanziari e del territorio, è, infatti, fondamentale per ottenere risultati degni di nota nel contrasto all'illegalità e soprattutto alla criminalità organizzata.

In materia di giochi, la collaborazione interforze ha già sortito effetti fruttuosi con l'istituzione, ai sensi dell'articolo 15-*ter* del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, del Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori (CoPreGI), presieduto dal Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Tale consesso sovrintende alla definizione di strategie e indirizzi, nonché alla pianificazione e al coordinamento di piani di intervento su tutto il territorio nazionale, per la prevenzione e repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori.

Si rappresenta, poi, che, in data 3 aprile 2023, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e la Guardia di Finanza hanno sottoscritto uno storico Protocollo d'intesa che prevede espressamente *“un coordinamento*

*costante tra gli uffici e i reparti territoriali dipendenti, anche attraverso riunioni periodiche a livello regionale e provinciale”; tale coordinamento “è improntato alla definizione delle rispettive priorità operative, nel pieno rispetto delle reciproche competenze e responsabilità istituzionali, razionalizzando la ricerca della maggiore unità d’azione possibile ai fini del contrasto degli illeciti”.*

Nell’ambito della prevista collaborazione in materia di gioco, si prevede l’impegno allo sviluppo di piani di controllo congiunti.

Da ultimo, il disegno di legge reca la previsione di una relazione annuale alle Camere presentata dal Ministro dell’economia e delle finanze e contenente, tra l’altro, i dati sullo stato delle concessioni, sui volumi della raccolta, sui risultati economici della gestione e sui progressi in materia di tutela dei consumatori di giochi e della legalità.

Si osserva, al riguardo, che l’Agenzia già provvede alla pubblicazione del “Libro Blu” che rappresenta una sintesi dei risultati conseguiti nei settori di competenza e, in particolare, nel settore del gioco pubblico.

Si rimane a disposizione della Commissione per qualsiasi chiarimento utile alla piena comprensione delle argomentazioni esposte e si consegna agli Uffici copia della relazione testé letta.

Grazie

Cons. Roberto Alesse