



Prot.: 449706/RU

Roma, 10 dicembre 2020

Al Presidente della VI Commissione
Finanze
CAMERA DEI DEPUTATI

OGGETTO: trasmissione relazione e proposte normative - Audizione del 2 dicembre 2020

Nel far seguito alla audizione tenuta il 2 dicembre 2020 dal Direttore Generale Marcello Minenna in videoconferenza si trasmettono in allegato la relazione e le proposte normative illustrate, relative all'operatività dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli.

Il Direttore Generale
Marcello Minenna



Roma, 2 dicembre 2020

Camera dei Deputati

Mercoledì 2 dicembre 2020

Ore 15,00

6^a COMMISSIONE

(Finanze)

Audizione in videoconferenza del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Marcello Minenna sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia

Ringrazio il Presidente e gli Onorevoli Deputati per l'invito che mi è stato rivolto.

All'Agenzia ADM (Accise Dogane e Monopoli) è assegnata *ex lege* un'attività molto ampia che si rivolge a diversi settori strategici per il Paese.

Con i suoi 10.000 dipendenti, l'Agenzia provvede all'accertamento e alla riscossione di circa 80 miliardi di euro di gettito erariale, derivante dall'imposizione fiscale afferente ai settori Accise, Dogane e Monopoli, riassunti nell'acronimo ADM, le cui lettere caratterizzano anche il nostro logo distintivo.

Partendo proprio dalla prima lettera, la "A" di Accise, riguarda energia, oli minerali, tabacchi e alcole: l'Agenzia esercita un controllo assai pervasivo e capillare spaziando dalle raffinerie, ai depositi fiscali autorizzati, fino al singolo distributore di carburante; dal grande produttore/distributore di prodotti da fumo alla singola rivendita di generi di monopolio, finanche disciplinando le chiusure feriali dei singoli titolari degli esercizi commerciali. Vengono verificate, attraverso sofisticate attività antifrode, la circolazione dei singoli prodotti e i connessi adempimenti tributari per salvaguardare il gettito erariale e prevenire domanda e offerta afferenti a circuiti illegali.

Passando alla "D" di Dogane, l'Agenzia ha la responsabilità, derivante dal diritto doganale nazionale e, soprattutto, unionale, di riscuotere i dazi e tutti i diritti di confine, come l'IVA all'importazione, con un ruolo complesso che da un lato implica la necessità di individuare tutte le procedure più efficienti per facilitare il commercio internazionale lecito e, dall'altro, ha il fine precipuo di prevenire gli illeciti, anche penali, su merci e valuta, contrastando la criminalità organizzata.

L'Agenzia ha sequestrato 10.000 tonnellate di merci, tra rifiuti, stupefacenti, farmaci contraffatti, giocattoli e tessuti pericolosi per la persona o comunque sprovvisti dei requisiti merceologici necessari per l'uso umano.

DIREZIONE GENERALE

Per quanto riguarda i controlli valutari, abbiamo fermato traffici per circa 150 milioni di dollari, impedendone l'illegittima circolazione monetaria sul territorio nazionale.

Venendo alla "M" di Monopoli, l'Agenzia svolge un importante ruolo di ente regolatore e di vigilanza, presiede il comitato ove partecipano tutte le Forze di polizia, il COPREGI, coordinando l'organizzazione delle relative attività di *enforcement* sul territorio.

La propria *mission* e la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria attribuita a tutto il personale, composto da ingegneri, chimici, biologi, revisori dei conti, giuristi, analisti quantitativi, medici, architetti, fa di ADM un *unicum* nell'ambito degli apparati dello Stato.

Coerentemente a queste funzioni l'Agenzia partecipa ai lavori della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ed ha un funzionario di collegamento con le principali Procure della Repubblica.

Si pensi che i laboratori chimici dell'Agenzia – i cui atti peritali hanno valore di fede pubblica rafforzata, in quanto provenienti da chimici che sono P.G., e che supportano tra l'altro le indagini della Autorità Giudiziaria – certificano dalla qualità energetica degli elettrodomestici all'origine delle vinacce della grappa, dalle caratteristiche della plastica, se riciclata o meno, incluso l'eventuale grado di tossicità, al principio attivo degli stupefacenti o di altre sostanze psicotrope, prelevando e valutando campioni con valenza probatoria allorché occorra procedere alla distruzione o allo smaltimento della merce non commerciabile.

I laboratori chimici dell'Agenzia hanno dimostrato e stanno dimostrando la loro essenzialità in occasione dell'evento pandemico in quanto – nel ponte diretto (tra l'altro organizzato proprio da ADM con MAECI e SMD) che ha portato in Italia 3 miliardi di mascherine, per lo più dalla Cina, unitamente a ventilatori, terapie intensive, ospedali da campo ed ogni materiale utile al contrasto al Covid19 – hanno svolto un ruolo fondamentale con continue verifiche antifrode e contribuendo alle certificazioni delle merci previste *ex lege*.

Inoltre, i laboratori sono stati recentemente incaricati anche di una nuova funzione di certificazione, volta alla tutela dei *brand* italiani e a quella particolare forma di contraffazione nota come "*Italian sounding*". Un decreto di agosto dà infatti la possibilità di costituire "Qualitalia SpA", società *in house* dell'Agenzia, uno strumento per contrastare le contraffazioni dando anche un bollino di qualità ai prodotti che ne attestino origine, caratteristiche, filiera produttiva di provenienza, conferendo certezza sulla natura *Made in Italy* di ogni singolo prodotto o manufatto. Analoghe verifiche saranno possibili nelle operazioni doganali di importazione, per esempio verificando se un pomodoro viene dalla Spagna, come presume l'importatore che lo acquista, oppure dalla Cina o se sia un prodotto tossico o innocuo.

Rilevante è poi la funzione assolta dall'Agenzia a seguito della sottoscrizione del protocollo delle "Autostrade del mare" col Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, che renderà possibile un'interazione proficua con le Autorità portuali in termini, tra l'altro, di digitalizzazione e standardizzazione delle procedure.

DIREZIONE GENERALE

ADM opera anche sul fronte della Difesa; si pensi, in particolar modo, allo sdoganamento di armamenti e al transito doganale di equipaggiamenti frontaliere di supporto alle nostre truppe in missioni di pace o, ancora, alla componentistica degli F35.

Negli ultimi mesi i funzionari dell'Agenzia hanno collaborato su attività di P.G. di particolare rilievo: sono stati sequestrati stupefacenti per un controvalore di quasi un miliardo nel Porto di Salerno ed effettuati sequestri di cocaina nel Porto di Gioia Tauro per notevoli quantitativi.

Ricordo che 12 sale di *intelligence* seguono il traffico di merci, di carburante, di tabacchi e i dati telematici delle sale da gioco, di cui l'Agenzia conosce nei suoi *datawarehouse* tutte le scommesse, le giocate e i posizionamenti.

Forte è l'interazione con l'Unità di Informazione Finanziaria e con la Guardia di Finanza, che appartiene come noi all'Amministrazione finanziaria e che ci supporta nelle nostre attività con encomiabile impegno.

Recenti accordi stipulati anche con i Carabinieri e, in prospettiva, spero a breve, con la Polizia di Stato, definiscono il perimetro e le regole di una collaborazione sempre più serrata, nel rispetto delle prerogative stabilite dalla legge e dalla regolamentazione nazionale.

Più recentemente ADM ha contribuito in maniera importante insieme alla consorella Agenzia delle Entrate, al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al partner tecnologico Sogei, alla progettazione e realizzazione della lotteria degli scontrini, che ha condotto a quasi un milione di richieste di registrazione nelle ultime trentasei ore.

È stato annullato quello che la stampa definì il concorso-truffa a 69 dirigenti, oggetto negli scorsi anni di importanti reportage televisivi della RAI per le Gazzette Ufficiali contraffatte che raccoglievano l'esposizione delle tracce proposte dalla Commissione d'esame. E anche questa è stata una iniziativa non facile, di grande impegno per gli uffici tecnici, perché questo concorso era in stallo da circa dieci anni.

ADM ha di recente bandito, finalmente dopo quindici anni di stasi, con il supporto fondamentale del Ministro della Funzione Pubblica e del Ministro dell'Economia e delle Finanze, un concorso a oltre 1200 posti, fondamentale per supportare le attività dell'Agenzia che anche per via del Brexit, della Via della Seta e della guerra dei dazi vedono un rinnovato ruolo; può sembrare un numero elevato ma in realtà si limita a coprire neanche un terzo della riduzione di organico subito per via degli intervenuti pensionamenti. Per tale motivo auspico che verranno autorizzati idoneità al concorso pari almeno al numero dei posti messi a bando.

È chiaro che in questi mesi ho incontrato difficoltà gestionali, correlate alle tante criticità accantonate negli anni, a fronte di compiti e funzioni in continua evoluzione quali-quantitativa, invero enfatizzate da un apprezzabile ritardo nell'adeguamento dell'apparato ordinamentale e normativo di riferimento dell'Agenzia.

DIREZIONE GENERALE

Nel mio tentativo di rimettere in qualità l'Ente, per renderlo un più efficiente strumento di rafforzamento dello Stato, mi sono permesso di segnalare alcuni profili (che in questa sede diventano proposte di legge) che meritano maggiore attenzione.

Centrale è infatti, per le sfide che attendono la Repubblica per quanto di competenza di ADM, il riordino dell'apparato organizzativo e *manageriale*.

Oggi ho l'onore di rivolgermi agli Onorevoli Deputati della commissione Finanze dal mio Ufficio di Catanzaro, giacché da due giorni ho assunto l'*interim* della Direzione Territoriale della Campania e della Calabria.

Una stratificazione normativa disarmonica mi impone di esercitare, oltre alle già impegnative funzioni di Direttore Generale, quelle assunte *ad interim* di Vicedirettore e di Direttore della Direzioni Giochi, Energie e alcoli, Tabacchi, Strategie, oltre che di una Struttura territoriale molto impegnativa; tralascio di ricordare i miei incarichi *ad interim* delle posizioni dirigenziali di secondo livello in quanto un provvedimento in corso di elaborazione da parte del Ministero della Funzione Pubblica dovrebbe consentire all'Agenzia di fare le nomine del caso.

Non solo. L'Ordinamento di ADM, come modificato negli anni, prevede l'obbligatorietà di nominare fino a 3 Vicedirettori. Tale obbligatorietà – che peraltro *sic stantibus rebus* comporta solo un mio ulteriore incarico *ad interim* – scaturisce da un'applicazione *ex abrupto* di una previsione dell'Agenzia delle Entrate e Riscossione ad ADM; si tratta di un'applicazione che non riflette le specificità ordinamentali di ADM che già definiscono le funzioni vicarie senza ricorrere alla figura del Vicedirettore. A questo si aggiunge l'ossimoro regolatorio di prevedere fino a tre vicedirettori privi di qualsiasi funzione – dato che possono svolgere solo le funzioni delegate dal Direttore Generale – mentre, come già detto, non vi sono posizioni dirigenziali di prima fascia per ricoprire le Direzioni strategiche di vertice dell'Agenzia.

Ancora, una serie di antinomie legislative limitano il novero dei profili e delle professionalità tra cui scegliere i membri del Comitato di Gestione, a cui come noto è attribuita la gestione strategica ed organizzativa di ADM. Si è riusciti dopo oltre sei mesi di stallo, infatti, a nominare solo due dei quattro membri mentre per gli altri due ancora si è nell'*impasse* in quanto potrebbero essere scelti solo tra personale dirigenziale collocato recentemente in pensione e proveniente dai ruoli, invero non più molto affollati a giudicare dai miei *interim*, dell'Agenzia delle Accise, Dogane e dei Monopoli.

Inoltre, tenuto conto che il *core business* di ADM è *de facto* caratterizzato da funzioni assai specializzate di vigilanza regolamentare, informativa, ispettiva, sanzionatoria, prevedendo altresì funzioni di Polizia Giudiziaria, sarebbe opportuno che i membri fossero provenienti dall'Agenzia medesima ovvero da Autorità di Vigilanza.

La prima proposta di legge è tesa quindi a risolvere le suddette criticità nella prospettiva di creare una gestione moderna e manageriale dell'Agenzia recuperando a mio avviso le funzioni ordinamentali di ADM e lo spirito della legge istitutiva **[vedi Allegato 1]**.

Altrettanto centrali sono gli aspetti che caratterizzano l'attività ordinaria dell'Agenzia che, per la velocità con cui si sono evolute le sue competenze e gli assetti ordinamentali, presenta alcune incurie normative.

Una prima incuria è già rilevabile dalla denominazione dell'Agenzia, che potrebbe anche offrire degli spazi a potenziali contenziosi. Come noto, l'Agenzia è denominata ADM da ben prima che io venissi nominato Direttore Generale ma nei testi normativi continua a chiamarsi nei modi più vari: da Compartimento delle Dogane a Ufficio Tecnico di Finanza ad Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e così via. Un primo aggiustamento è stato compiuto nel Decreto c.d. Agosto, ma è utile un ulteriore intervento per completare il passaggio ad Agenzia Accise Dogane e Monopoli (o Agenzia ADM).

Una seconda riguarda l'istituto di formazione di ADM che – nonostante la specificità delle competenze istituzionali e l'esigenza di creare una stabile organizzazione per evitare la dispersione di competenze così importanti per la Repubblica – è stato costituito da una determina direttoriale. Non credo sia corretto demandare a una fonte non qualificata questo tipo di competenza. Occorre un Ente di formazione costituito con una norma di legge che consenta all'Agenzia di poter interagire in maniera più adeguata e strutturata anche con le Università e offrire anche all'esterno il patrimonio formativo e tecnico-professionale di cui dispone.

Una terza riguarda la tutela dei dati delle nostre attività, i quali sono inclusi nel perimetro di sicurezza informatica attraverso una serie di provvedimenti che vengono periodicamente ripresentati; forse converrebbe formalizzare tale inclusione una volta per tutte nel veicolo normativo di riferimento.

Una quarta riguarda i conti relativi ai depositi cauzionali che l'Agenzia gestisce negli ambiti Accise, Dogane e Monopoli. Tali conti una volta erano riferiti ad attività proprie, svolte direttamente dall'Agenzia; con l'affidamento in regime concessorio di alcune attività svolte da ADM (e.g. i monopoli di Stato) è evidente che si sarebbe dovuta prevedere l'impignorabilità degli stessi, per evitare che in presenza di contenzioso si potesse realizzare l'apparente fungibilità di somme tra i vari ambiti istituzionali di operatività dell'Agenzia; purtroppo, questa previsione allo stato non c'è.

Parto da questi dati emblematici, e apparentemente esteriori, per ricondurmi a un più delicato discorso che riguarda il ripristino delle targhe per le vetture di servizio, come per i Vigili del Fuoco, le Capitanerie di Porto e le altre autorità e Forze di Polizia che accedono nelle sedi portuali e aeroportuali.

Oggi i funzionari di ADM sono costretti ad avvalersi di veicoli con targa civile, ancorché dotati di sirena, lampeggiante e paletta. Non sfugge a nessuno che questi elementi distintivi sono più facilmente recuperabili sul mercato rispetto ad una targa ADM di servizio; sono pertanto evidenti le conseguenti difficoltà operative nelle attività istituzionali; altrettanto facilmente intuibili sono i profili.

DIREZIONE GENERALE

Ha veramente dell'incredibile pensare che i controlli sottobordo degli aeroporti e dei porti presso le navi, con i nostri *scanner*, avvengano con veicoli non riconoscibili.

Peraltro, da interlocuzioni avute con il Ministero dell'Interno, nulla osta a questo intervento in quanto si tratterebbe di ripristinare le targhe *dogane* in uso all'Agenzia *ante litteram*.

La seconda proposta di legge è tesa quindi a risolvere le suddette criticità nella gestione ordinaria di ADM [vedi Allegato 2].

Ci sono poi dei *vulnus* regolamentari anche nelle previsioni che disciplinano l'attività di vigilanza di ADM; il *whistleblowing* ad esempio non è previsto, così come la possibilità di effettuare acquisti in modalità non riconducibili all'Agenzia su piattaforme *e-commerce* (che ADM, tra l'altro, ha nel settore del gioco). Si pensi quanto sarebbe utile poter effettuare degli acquisti *on-line* alla luce della recente richiesta di collaborazione dell'Interpol relativamente alla vendita sul *web* dei vaccini Covid-19 falsi.

Peraltro, tali limitazioni sono evidentemente frutto di disattenzioni normative se si pensa che i funzionari ADM sono tutti Agenti e Ufficiali di Polizia Giudiziaria che sovrintendono ai rapporti coi concessionari del gioco, con gli operatori della filiera dei prodotti da fumo, con gli spedizionieri doganali, con i grandi operatori del trasporto e della logistica, per non parlare del settore petrolio, minerale, energetico, con tutte le implicazioni che riguardano le frodi.

Non credo occorra aggiungere altro per sostenere la necessità dell'accoglimento della proposta normativa qui allegata per l'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli [vedi Allegato 3].

La quarta proposta normativa riguarda il tema dei beni sequestrati; ancora una volta per stratificazioni normative, che hanno i primi riferimenti addirittura in un regio decreto, ADM ha in custodia nei suoi depositi, per via di provvedimenti di sequestro amministrativo anche di altre Forze di Polizia, autovetture, elicotteri, aeroplani, stupefacenti, farmaci, tessuti, alimenti e oggetti di varia natura, tabacchi oltre alle c.d. *res derelictae*, cioè qualsiasi cosa, ivi incluse le imbarcazioni dei migranti, abbandonate sulla c.d. linea doganale. Va da sé che, laddove possibile, ADM deve tentare di trasformare queste *liabilities* (in quanto ha gli oneri manutentivi) in *assets* (ad esempio molte vetture o imbarcazioni sequestrate sono state trasformate in mezzi di servizio non solo per ADM ma anche per altre Istituzioni dello Stato).

Per quanto attiene i mezzi sequestrati, il loro ri-uso richiede innanzitutto la notifica alla parte che purtroppo, con l'attuale quadro normativo (assai risalente e non in linea con l'orientamento comunitario), è di difficile esecuzione in quanto i proprietari originari dei mezzi sono evidentemente spesso irreperibili.

Per quanto attiene ai tabacchi sequestrati, vi sono diverse migliaia di tonnellate che occupano i nostri depositi e per i quali non è allo stato possibile provvedere ad una messa all'asta, ovviamente dopo che i nostri laboratori chimici abbiano effettuato le verifiche *ex lege*.

DIREZIONE GENERALE

La quarta proposta di legge è tesa quindi a risolvere le suddette criticità nella gestione dei beni sequestrati **[vedi Allegato 4]**.

Vi sono infine vari ambiti su cui opera ADM per i quali occorrono degli interventi di razionalizzazione al fine di offrire all’Agenzia maggiore flessibilità di intervento.

Sul tema di una maggiore flessibilità, come dicevo, l’Agenzia ha per legge il compito – ingrato ahimè – di smaltire tutte le *res derelictae*, ossia gli scafi abbandonati sulle linee doganali e sui punti di confine. ADM è ora l’amministrazione che smaltisce ad esempio le imbarcazioni di Lampedusa e, nonostante possa sembrare poco, solo nelle ultime settimane ne avrà demolite circa centocinquanta.

Tutto è perfettabile e possibile, ma muoversi con le procedure ordinarie di gara per smaltimenti in urgenza, impegnando ogni volta la Direzione Generale con procedure speciali, pone problemi notevoli di efficienza.

È chiaro che una società *in house* dedicata, sul modello in uso negli Enti locali, renderebbe più efficiente tale attività riconducendola alle regole unionali in materia di appalti; in questa prospettiva la proposta normativa allegata **[vedi Allegato 5]**.

Importante è anche il tema del “*leveling the plain field*” nel settore dei tabacchi. Oggi i tabacchi lavorati, liquidi e da inalazione, e i tabacchi senza combustione hanno una disciplina di tracciabilità non omogenea. Ricordiamo che la grande lotta al contrabbando del tabacco lavorato, che ci vede al primo posto in Europa, è avvenuta proprio grazie al tracciamento dell’intera filiera del fumo e di ogni singola specie merceologica.

Partendo da un piccolo pacchetto di sigarette, possiamo sapere, grazie ai nostri laboratori chimici, non solo dove si produce, ma il tabaccaio che lo vende e anche la composizione chimica della singola sigaretta, che i nostri laboratori sono in grado di verificare.

Oggi per alcuni prodotti, ad esempio da inalazione di tabacco senza combustione, manca il tracciamento di interi segmenti della filiera. Per le cartine e i filtri è talmente assente tale tracciamento che la filiera è invasa per 90% da prodotti di contrabbando rispetto ai quali diviene molto difficile, a queste condizioni, fare *enforcement*.

Quindi, la prima cosa da fare, come ho avuto modo di proporre già in Senato, è il livellaggio del piano di gioco; in questa prospettiva la proposta normativa allegata **[vedi Allegato 6]**.

Questa sintetica relazione ha inteso offrire una panoramica generale e alcuni spunti su parte delle questioni più rilevanti.

Le ulteriori proposte normative, corredate di relazione illustrativa e tecnica, sono qui allegate **[vedi Allegato 7-15]**.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER LA GESTIONE STRATEGICA-ORGANIZZATIVA DI ADM
(*vice direttore, dirigenza, comitato di gestione*)

“Articolo xxx

1. *Al fine di razionalizzare la governance, di ottimizzare la gestione strategica e organizzativa, di assicurare l'autonomia operativa funzionale allo svolgimento delle attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, nonché di conseguire risparmi di spesa, al decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono apportate le seguenti modifiche:*

a) *all'art. 23-quater, comma 7, le parole «l'Agenzia delle dogane e dei monopoli istituisce uno o più posti di vice direttore, fino al massimo di tre, di cui uno, anche in deroga ai contingenti previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001» sono sostituite dalle seguenti: «l'Agenzia delle dogane e dei monopoli può istituire uno o più posti di vice direttore, fino al massimo di tre, di cui uno, anche in deroga ai contingenti previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001»;*

b) *all'art. 23-quinquies, dopo il comma 1-ter, è aggiunto il seguente:*

«1-quater. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, assicurando il rispetto del potenziale limite finanziario massimo calcolato sulla base dei rapporti di cui al comma 1, lettera a), punto 2), è autorizzata a conferire ulteriori incarichi di livello dirigenziale generale per esigenze organizzative e di funzionamento tale che il rapporto tra personale dirigenziale e personale non dirigente sia non superiore ad 1 su 30.»

2. *L'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 23-quater e 23-quinquies del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificati e integrati dal comma 1 del presente articolo, deve garantire un risparmio complessivo di spesa, a decorrere dal 2021, non inferiore ad un milione di euro annui.*

3. *Ai medesimi fini di cui al comma 1:*

a) *all'art. 67, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:*

«3-bis. Per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i componenti di cui all'art. 67, comma 3, ultimo periodo del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 sono scelti su indicazione del direttore generale dell'Agenzia, tra i dirigenti, anche in quiescenza, che prestino o abbiano prestato servizio, anche ai sensi del predetto articolo 19, presso la suddetta agenzia o presso gli enti di vigilanza di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58, e in tal caso non si applicano, ai fini dello svolgimento dell'incarico di componente del Comitato di gestione, le cause di inconfirmità e incompatibilità previste dal Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.»;

b) *l'Agenzia delle dogane e dei monopoli adegua il proprio ordinamento e i propri atti interni alla disposizione di cui all'art. 67, comma 3-bis, entro novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge. In sede di prima applicazione, entro la medesima data, decadono automaticamente i membri del comitato di gestione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli già in carica, in caso siano sprovvisti dei requisiti previsti.*

c) le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui alle lettere a) e b) del presente comma nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica?

Relazione illustrativa

- La modifica normativa di cui al comma 1, lettera a) consentirebbe all'Agenzia delle dogane e dei monopoli di istituire la figura del Vicedirettore, fino a un massimo di tre posizioni, solo nei casi in cui tale previsione sia effettivamente necessaria, il tutto per garantire un più efficace svolgimento dell'azione amministrativa dell'Ente.

L'attuale regime di obbligatorietà nella relativa nomina dei tre Vicedirettori deriva da un parallelismo con l'Agenzia delle Entrate e Riscossione, che non riflette le specificità ordinamentali di ADM le quali già definiscono le funzioni vicarie senza ricorrere alla figura del Vicedirettore.

A questo si aggiunga che mentre i tre vicedirettori sarebbero privi di qualsiasi funzione, posto che possono svolgere solo le funzioni delegate dal Direttore Generale, dall'altro versante, non vi sono posizioni dirigenziali di prima fascia per ricoprire le Direzioni strategiche di vertice dell'Agenzia.

- La proposta normativa di cui al comma 1, lettera b) permette di conferire all'assetto amministrativo di ADM la necessaria flessibilità per operare sui numerosi fronti nei quali l'Agenzia è impegnata a seguito delle recenti evoluzioni socio economiche, risolvendo un grave problema manageriale consistente nell'impossibilità di sostituire i dirigenti generali cessati dall'incarico per pensionamento con il conseguente necessitato accumulo di incarichi interinali da parte del Direttore generale.

A causa dell'attuale assetto normativo, che la proposta mira a correggere, difatti, il Direttore generale dell'Agenzia attualmente ricopre, oltre al proprio incarico, altri 6 incarichi di direzione generale e 3 incarichi di direzione non generale, cui a breve si andranno ad aggiungere gli incarichi relativi alle posizioni lasciate scoperte dai pensionamenti.

Detto vulnus organizzativo nel management apicale rischia di inficiare gravemente l'efficacia dell'azione amministrativa dell'Agenzia nei settori di interesse strategico e cruciale per gli interessi del Paese quali la Brexit e la Nuova via della seta, con le sue conseguenze a livello di centralizzazione nel quadrante mediterraneo del traffico commerciale extracomunitario e di competenza doganale; l'emergenza pandemica legata al Covid 19, i cui effetti socio economici, perdureranno evidentemente per un prolungato lasso di tempo, ha sostanzialmente fornito un banco di prova di quanto sempre maggiormente strategico diverrà la *governance* – anche in termini anti-frode e di digitalizzazione delle procedure – dei traffici extra-unionali.

In questa prospettiva è di tutta evidenza l'esigenza di dotare l'Agenzia non solo di una soluzione normativa in grado di risolvere il problema degli interinali del Direttore Generale, ma anche di garantire una flessibilità gestionale senza aggravii di spesa.

La proposta normativa consente, infatti, ad invarianza di spesa complessiva per il personale, di ponderare il rapporto tra dirigenti di prima fascia e dirigenti di seconda fascia in modo più elastico, al fine di impegnare le risorse umane a disposizione dell'agenzia nel modo più efficace per il perseguimento dell'interesse pubblico, in un momento di evidenti cambiamenti socio economici e demografici che richiedono adeguata rapidità e capacità di reazione.

- Le disposizioni di cui al comma 3, lettera a), risolvendo un conflitto normativo creatosi a seguito dell'approvazione del D.lgs. 39/2013, ripristinano l'applicabilità di quanto previsto dalla fonte legislativa istitutiva dell'Agenzia, mettendo fine alla prassi, del tutto anomala, di superare surrettiziamente la predetta antinomia ricorrendo alla nomina nel CDG dei soli dirigenti dell'Agenzia collocati in quiescenza.

La proposta normativa intende salvaguardare la specificità e l'autonomia anche gestoria attribuita all'Agenzia che, rispetto alle altre Amministrazioni, in coerenza con il modello definito dal D.Lgs. n. 300/99, deve essere dotata di organi i cui membri possano rispondere a tale peculiarità, garantendo rapidità di intervento e indipendenza, ferma restando l'applicabilità delle norme di ordine generale in materia di astensione.

In particolare, con la norma proposta, ai seggi del CDG attualmente riservati ai dirigenti in pensione dell'Agenzia potranno accedere anche i dirigenti pubblici in servizio. Inoltre, demandando al Direttore dell'Agenzia (in continuità con la prassi fattuale inveteratamente seguita) l'indicazione preliminare dei soggetti idonei a ricoprire l'incarico, l'autonomia organizzativa e gestionale dell'Agenzia continua a trovare riconoscimento, anche nel caso in cui la scelta debba cadere su figure esterne al suo management, allorché occorra bypassare profili curricolari incoerenti con la *mission* aziendale e acquisire, da altri enti qualificati e titolari di funzioni di vigilanza di analogo rilievo, professionalità dotate di requisiti di imparzialità, efficienza e indipendenza coessenziali alla sua *governance*.

Il comma 3, lettera b) dispone che entro novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge i membri in carica del CDG decadono automaticamente qualora siano sprovvisti dei requisiti previsti.

Relazione tecnica

- La pianta organica di ADM prevede n. 23 dirigenti generali o di I fascia, determinati in applicazione dell'art. 23-quinquies, comma 1, lettera a), punto 2), del D.L. 06/07/2012, n. 95 e ss.mm.ii. All'attualità il numero di posizioni dirigenziali di prima fascia vacanti è pari a 4 unità e conseguentemente il Direttore Generale ha avocato a sé diversi incarichi ad interim. L'obbligatorietà disposta dalla norma, che si intende modificare con il comma 1, lettera a), comporta la necessità di individuare da uno a tre dirigenti a cui attribuire il ruolo di vicedirettore, anche in deroga ai contingenti di cui all'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001. Viste le attuali carenze di organico anche, tra l'altro, di dirigenti di prima fascia, l'esecuzione delle disposizioni legislative vigenti comporterebbe l'individuazione e nomina di ulteriori soggetti, che assumerebbero funzioni dirigenziali di primo livello. Pertanto dalla proposta normativa, che trasforma l'obbligo in facoltà sulla base delle effettive esigenze connesse alla funzionalità di ADM, possono derivare risparmi di spesa quantificati in almeno

€ 190.000 annui lordi, stimati secondo la retribuzione complessiva annua di una posizione dirigenziale di I fascia di 7° livello (quello inferiore), comprensiva di stipendio tabellare, retribuzione di posizione parte fissa e variabile.

- Le disposizioni normative di cui al comma 1, lettera b) autorizzano il conferimento ad invarianza finanziaria e nei limiti massimi già stabiliti dalle norme in vigore, di incarichi di livello dirigenziale, al fine di garantire un rapido adattamento del contesto organizzativo dell'Agenzia rispetto alle esigenze internazionali che possono richiedere un'immediata risposta operativa.

Nonostante la norma sia ad invarianza finanziaria da un punto di vista strettamente giuridico-contabile, la maggiore flessibilità organizzativa garantita dalla stessa è evidentemente idonea a generare un beneficio funzionale atto a tradursi in risparmio economico in termini di maggiore efficienza con minori costi di gestione del personale, relativamente al minor utilizzo degli affidamenti di incarichi interinali, i quali comportano da una parte inefficienze organizzative relative al limitato tempo di impiego delle funzioni dirigenziali nell'ufficio assegnato ad interim, dall'altra, una maggiore mobilità di personale da un ufficio all'altro corrispondente alla più frequente rotazione degli incarichi nei predetti uffici interinali, con evidente dispersione economica organizzativa.

I risparmi, in termini di efficientamento funzionale sono stimabili economicamente, allo stato attuale considerando 6 incarichi apicali ad interim con un impegno orario negli incarichi interinali pari al 15% dell'orario di servizio, di circa un milione di euro per anno.

Per effetto della proposta in oggetto ad un aumento del numero di dirigenti generale, corrisponderebbe una proporzionale riduzione delle posizioni dirigenziali non generali, nella misura atta a garantire invarianza di spesa.

Pertanto, fermi restando i vincoli di bilancio e l'invarianza finanziaria, il contesto lavorativo sarebbe gestito con più efficacia ed efficienza se l'Amministrazione fosse in grado di adeguarsi velocemente, come in altre Amministrazioni di vigilanza e controllo, alle necessarie ripartizioni della propria dotazione nelle diverse classi di appartenenza.

La norma in esame garantirebbe quindi il funzionamento dell'Agenzia ad invarianza finanziaria.

- La proposta normativa recata dal comma 3, lettere a) e b), non comporta nuovi o maggiori oneri per l'erario, avendo carattere ordinamentale.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER LA GESTIONE ORDINARIA DI ADM
(*targhe, istituto di formazione, perimetro di sicurezza nazionale cibernetica,
impignorabilità conti, denominazione*)

“Articolo xxx

1. *Al fine di migliorare l'efficacia della gestione operativa ed assicurare l'economicità dell'azione amministrativa dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli:*

a) all'art. 138, co. 11, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 dopo le parole «della Guardia di finanza,» sono aggiunte le seguenti: «dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli,»;

b) all'art. 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: «5-bis. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli può costituire, per l'organizzazione e lo svolgimento di corsi di formazione, di aggiornamento e di perfezionamento professionale, a favore del proprio personale, di altre amministrazioni pubbliche, anche straniere, e di organizzazioni internazionali, nonché per lo sviluppo di attività di studio e di ricerca scientifica nelle materie di propria competenza, un proprio istituto di formazione, nella forma di ente pubblico di formazione con personalità giuridica, la cui organizzazione e funzionamento sono stabiliti, con proprie determinazioni, dal Direttore Generale dell'Agenzia che lo presiede e ne approva lo Statuto. L'istituto, per l'esercizio delle proprie funzioni, si avvale delle risorse economico-finanziarie e strumentali poste a disposizione dall'Agenzia medesima, anche ai fini di cui all'articolo 63, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.»;

c) all'art. 162, co. 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 dopo la lettera b) è aggiunta la seguente: «c) per i contratti relativi ai servizi informatici economico - finanziari ed alla gestione delle banche dati ad essi connessi, ricompresi nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica di cui all'articolo 1, decreto legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, dei soggetti individuati secondo quanto previsto dal comma 2, dell'articolo 1, del citato decreto legge 105 del 2019.».

2. *Ai medesimi fini di cui al comma 1, le somme affidate da privati agli uffici doganali a titolo di deposito cauzionale di diritti doganali, riversate nella contabilità speciale intestata ai ricevitori doganali presso la tesoreria dello Stato di cui all'art. 5 del Decreto ministeriale 27 dicembre 1999, nonché le somme assegnate ai funzionari delegati di ADM, con ordini di accreditamento in Banca d'Italia, per il rimborso a privati di tributi sono impignorabili e pertanto non soggette a esecuzione forzata. Non sono ammessi atti di sequestro o pignoramento ai sensi del presente comma presso le sezioni di tesoreria dello Stato e presso le sezioni decentrate del bancoposta a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati non determinano l'obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime né sospendono l'accantonamento di somme nelle contabilità speciali intestate ai ricevitori doganali né gli ordini di accreditamento in Banca d'Italia di somme destinate al rimborso di tributi a favore dei privati.*

3. *A far data dalla entrata in vigore della presente legge, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli assume la denominazione di «Agenzia Accise Dogane e Monopoli» e l'acronimo «ADM». La denominazione di cui al presente comma sostituisce le precedenti in ogni atto normativo e regolamentare ad ogni effetto di legge.*

4. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle presenti disposizioni nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

Relazione illustrativa

- La norma di cui al comma 1, lettera a) ripristina la possibilità di avere le vetture con targa ADM, che possono muoversi liberamente negli spazi doganali e aeroportuali, senza ingenerare confusione con mezzi privati, e riveste quindi fondamentale importanza in termini di sicurezza degli spazi doganali ed efficienza delle operazioni.

Invero, nonostante le funzioni di polizia tributaria e giudiziaria attribuite ex lege a tutti i dipendenti di ADM, le autovetture di servizio devono poter essere riconosciute nelle zone rosse portuali e aeroportuali grazie al ripristino delle targhe ADM.

- Le disposizioni normative di cui al comma 1, lettera b) si prefiggono lo scopo di consentire la costituzione di un istituto di formazione del personale che operi attraverso percorsi differenziati rispetto al restante personale del settore pubblico, in ragione della molteplicità dei settori di intervento dell’Agenzia, ovvero dogane, accise e monopoli, nonché della particolare specificità delle esigenze di formazione ed aggiornamento professionale, incentrate su materie aventi connotati marcatamente specialistici e tecnici.

Gli obiettivi formativi dovranno considerare altresì l’attribuzione di nuove rilevanti funzioni di polizia giudiziaria e tributaria, in modo da garantire non soltanto la formazione post-concorsuale (necessaria in vista dell’imminente assunzione di cospicue unità di personale), ma anche costituire un polo di intersezione professionale con gli altri organismi doganali su scala europea e mondiale.

La proposta consentirebbe di razionalizzare e modernizzare la struttura e le finalità dell’attuale istituto di formazione, realizzato in forma associativa quindici anni fa.

La natura giuridica dell’istituto è quella di Ente pubblico di formazione, ai sensi dell’art. 4 legge 20 marzo 1975 n.7.

- La lettera c) del comma 1 è volta ad applicare ai servizi informatici che devono garantire la sicurezza digitale del perimetro nazionale cibernetico, individuato dal decreto legge n. 105/2019 che coinvolge anche l’Agenzia delle dogane e dei monopoli ed il Ministero dell’economia e delle finanze, le disposizioni del Codice dei contratti pubblici che prevedono un meccanismo di appalto più sicuro, e al contempo celere, dedicato esclusivamente ai soggetti pubblici che operano nel campo dei servizi informatici e gestione delle connesse banche dati che assolvono a funzioni di sicurezza nazionale.

In particolare, l’applicazione di quanto previsto dall’art. 162 del Codice dei contratti pubblici è destinata ai servizi di carattere economico - finanziario.

La previsione della deroga rende la procedura, al contempo, più sicura e celere, comportando minori tempi di affidamento ed esecuzione e quindi riducendo costi aziendali impliciti.

- Il disposto del comma 2 è finalizzato a costituire una ulteriore ipotesi di impignorabilità delle somme relative a depositi cauzionali di diritti doganali e degli ordini di accreditamento in banca d'Italia a favore funzionari delegati di ADM per il rimborso di tributi a privati, ciò in considerazione del peculiare vincolo di destinazione pubblica gravante su tali somme volte a garantire l'assolvimento del debito tributario o la restituzione di somme non dovute allo Stato.

Di regola, infatti, presso le Tesorerie, diversamente da quanto avviene per quelle oggetto della norma proposta, sono riversate somme di pertinenza dello Stato rientranti nel patrimonio disponibile e come tali pignorabili.

Considerato che la Banca d'Italia non è competente a valutare la natura delle somme rispetto alle quali è chiesto il pignoramento si ritiene necessario intervenire in via legislativa-interpretativa avvalendosi dello strumento offerto dall'art. 514 c.p.c. che, nell'individuare un elenco specifico di " *cose* " soggette al vincolo assoluto di impignorabilità, indica come beni impignorabili anche quelli dichiarati come tali da " *speciali disposizioni di legge* ."

Si evidenzia, inoltre, che la disposizione è in linea con il principio generale secondo cui appartengono al patrimonio indisponibile e sono quindi impignorabili i " *beni* " che hanno una finalità pubblica ed a tal fine è necessario la volontà dello stato di destinare il " *bene* " ad una finalità pubblica manifestata in un apposito atto amministrativo.

In particolare, si ha riguardo ai casi in cui:

1- ai fini della prestazione di una garanzia (ai sensi dell'articolo 92.1.a del Reg (UE) 952/2013 codice doganale dell'Unione – CDU – e dell'art.87 del Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale - DPR n. 43/1973), il debitore doganale corrisponda a titolo di garanzia una somma di denaro in luogo di una fideiussione: in tali casi la Dogana è tenuta a riversare tale somma su apposita contabilità speciale istituita presso la sezione di Tesoreria dello Stato della provincia in cui ha sede l'Ufficio delle Dogane interessato, ai sensi del Decreto ministeriale 7 dicembre 1999.

L'assoggettabilità all'esecuzione forzata delle somme in questione comporterebbe un possibile grave danno per il depositante, posto che, la restituzione non potrebbe essere assicurata nei tempi celeri imposti, peraltro, dalle norme in tema di tutela dei cittadini nei rapporti con l'amministrazione finanziaria nonché un danno per lo Stato laddove l'art.93 del DPR 43/73 – TULD – espressamente prevede il pagamento di interesse passivi dalla data di presentazione della domanda di restituzione.

2- A seguito di un atto amministrativo (determinazione /decisione) di rimborso le somme vengono poste dalla Ragioneria generale dello Stato, competente alla gestione dei corrispondenti capitoli di Bilancio, con specifici ordini di accreditamento in banca d'Italia a disposizione del funzionario delegato di ADM che deve provvedere al rimborso.

Anche in questo caso l'assoggettabilità all'esecuzione forzata delle somme in questione impedendo il rispetto dei tempi celeri di regola imposti sia dalle norme in tema di tutela dei cittadini nei rapporti con l'amministrazione finanziaria sia dalle norme inerenti il connesso tributo determina un grave danno economico per il titolare del diritto al rimborso ed in alcuni casi anche un danno per lo Stato laddove norme specifiche, quali ad esempio quelle in materia di diritti doganali - art.116.6 del Reg. UE 952/2013 (CDU) ed Art 93 del DPR 43/73 – TULD – espressamente prevedono il pagamento di interessi passivi dalla data di presentazione della domanda di rimborso.

Dato il peculiare vincolo di destinazione gravante su tali riversamenti e la circostanza che tali somme non sono somme disponibili per lo Stato, la norma proposta si rende necessaria onde evitare che le stesse possano essere oggetto di esecuzione forzata per il soddisfacimento di crediti vantati da terzi nei confronti dello Stato.

Il secondo periodo, prevedendo la nullità di eventuali atti di pignoramento e la sua rilevabilità d'ufficio, permette di superare eventuali contenziosi e garantisce l'immediatezza di restituzione/rimborso chiesta dalle norme vigenti.

Il terzo periodo del comma in commento prevede che gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati non determinano l'obbligo di accantonamento, né sospendono l'accantonamento di somme nelle contabilità speciali intestate ai ricevitori doganali e né gli ordini di accreditamento in Banca d'Italia di somme destinate al rimborso di tributi a favore dei privati.

- Quanto disposto dal terzo comma consente l'attribuzione diretta all'Agenzia delle dogane e dei monopoli di ogni e qualsivoglia riferimento relativo ad uno dei tre settori core in cui si articola la stessa Amministrazione e risponde all'ulteriore esigenza di poter richiamare all'attenzione degli operatori ognuno dei citati settori core – accise, dogane e monopoli – già dal logo.

L'Agenzia, pur denominata ADM, nei testi normativi continua ad essere richiamata nei modi più vari, creando incertezza e confusione, foriere di contenzioso.

Come noto, le accise rappresentano il massimo tributo generato dalle attività dell'Agenzia e, pertanto, la immediata riconoscibilità di tale attribuzione già nella denominazione dell'ente rappresenta un giusto attestato istituzionale a tale rilevanza.

Infatti, il logo dell'Agenzia riporta le lettere ADM sia nella versione orizzontale – dove le lettere ADM sono evidenziate per dimensioni e carattere – che, soprattutto, in quella verticale che riporta solo l'acronimo – ADM.

Relazione tecnica

- La proposta recata dal comma 1, lettera a) non comporta maggiori oneri per l'erario in quanto il ripristino delle targhe di servizio, la cui giustificazione è stata ribadita dal Ministero dell'Interno, è privo di costi aggiuntivi e le spese vive connesse alla ritargatura sono di ordinaria amministrazione e gravano per intero sul bilancio dell'Agenzia.

Viene quindi dichiarata l'invarianza finanziaria.

- L'intervento normativo riportato al comma 1, lettera b) espressamente prevede che il costituendo ente non comporterà maggiori oneri per l'erario ed i relativi oneri di funzionamento graveranno esclusivamente sull'Agenzia delle dogane e dei monopoli, stabilendo che *“L'istituto, per l'esercizio delle proprie funzioni, si avvale delle risorse economico-finanziarie e strumentali poste a disposizione dall'Agenzia medesima, anche ai fini di cui all'articolo 63, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382”*.

Tra le risorse economiche, finanziarie e strumentali poste a disposizione dell'Agenzia rientra evidentemente anche il personale dell'Agenzia, come è possibile arguire dal richiamo

ALLEGATO 2

esplicito e diretto al D.P.R. 382/1980 che regola le attività di docenza universitaria e il coordinamento delle stesse.

Considerato che i bisogni formativi specialistici verranno soddisfatti perlopiù internalizzando e centralizzando la gestione dell'erogazione dei corsi e ferma restando la partecipazione del personale di ADM ai corsi organizzati alla SNA per le materie proprie di ogni Amministrazione, la realizzazione dell'istituto di formazione de quo consentirà risparmi di spesa, venendo meno la partecipazione onerosa di proprio personale, anche a carico di ADM, a master e progetti formativi specialistici erogati all'esterno.

La norma proposta prevede, comunque, la clausola di invarianza finanziaria.

- La proposta contenuta nella lettera c) del comma 1, non comporta nuovi o maggiori oneri per l'erario, avendo carattere ordinamentale.
- Le disposizioni normative recate dal comma 2 non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, bensì un risparmio connesso alla non debenza degli interessi passivi dovuti al ritardo nella restituzione/rimborso delle somme interessate, con conseguente risparmio variabile nel tempo ma quantificabile nell'ordine di qualche decina di migliaia di euro annui.
- Quanto disposto dal comma 3 non comporta nuovi o maggiori oneri per l'erario.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER LE ATTIVITÀ DI VIGILANZA DI ADM
(*whistleblowing, acquisti e-commerce*)

“Art. xx
(Disposizioni in materia di whistleblowing)

1. All'articolo 1, comma 2, della legge 30 novembre 2017, n. 179 sono aggiunte le seguenti parole: «nonché ai lavoratori e collaboratori di imprese titolari di pubbliche concessioni, o di imprese che svolgono servizi o forniscono prestazioni sottoposte ad attività regolatoria da parte della pubblica amministrazione».

Relazione illustrativa

La norma permette di applicare la normativa sul whistleblowing anche ai concessionari di ADM e alle imprese soggette a controllo e regolazione da parte di AMD

Relazione tecnica

La proposta normativa non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

“Art. xxx
(Potenziamento dei controlli in materia di salute e sicurezza pubblica)

1. Al fine di prevenire l'ingresso sul territorio della Repubblica italiana di materiale non conforme agli standard di sicurezza sanitaria che possono arrecare danni alla salute delle persone o rappresentare violazione alle norme delle leggi doganali, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è autorizzata ad acquistare, su canale telematico, prodotti in commercio da sottoporre a verifica tecnica presso i propri laboratori. Per le operazioni di cui al primo periodo l'Agenzia è autorizzata a costituire, avvalendosi di risorse proprie, un fondo di importo non superiore a 100.000 euro annui, destinato alle operazioni di acquisto. Con provvedimento del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli è costituito il fondo. Nel provvedimento, sono previste le disposizioni attuative e contabili per l'utilizzo del fondo, stabilendo che il materiale acquistato ed eventualmente idoneo all'immissione in commercio è assegnato all'Agenzia ed utilizzato per finalità di esclusivo interesse pubblico.

2. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non sono punibili i dipendenti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che, per le finalità di cui al comma 1, acquistano prodotti sui canali telematici da

ALLEGATO 3

sottoporre a verifica dichiarando al venditore o al trasportatore generalità o altre informazioni non veritiere. Non sono altresì punibili i dipendenti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che forniscano all'intermediario finanziario presso cui vengono istituiti i conti dedicati agli acquisti telematici di materiale da sottoporre a verifica tecnica e nell'adempimento delle finalità previste al comma 1, generalità o altre informazioni non veritiere.

3. L'organo che dispone l'esecuzione delle operazioni di acquisto, individuato nel provvedimento di cui al comma 1, deve dare preventiva comunicazione all'autorità giudiziaria competente.

4. Laddove per l'effettuazione delle operazioni di cui al presente articolo sia necessario indicare gli estremi di un documento relativo ad una identità non veritiera o a fornirne copia, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è autorizzata ad ogni conseguente richiesta alle amministrazioni competenti che sono tenute ad ottemperare.

5. Chiunque indebitamente rivela ovvero divulga i nomi degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o dei funzionari dell'Agenzia che effettuano le operazioni di cui al presente articolo è punito, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da uno a tre anni⁷.

Relazione illustrativa

La norma consentirebbe di intervenire in un contesto emergenziale di particolare importanza tracciando i venditori on-line e le relative strutture logistiche sul territorio che commerciano o stoccano materiale entrato nel Paese in violazione delle norme in materia doganale e di salute e sicurezza pubblica

Relazione tecnica

La proposta normativa comporta maggiori oneri per l'erario pari ad € 100.000, la cui copertura è posta a carico delle risorse proprie dell'Agenzia medesima, che a tali fini è autorizzata a costituire un apposito fondo destinato.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI DI ADM
(*mezzi e tabacchi*)

“Art. xxx
(Disposizioni in materia di mezzi e tabacchi sequestrati)

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'art. 301, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. Il provvedimento di confisca, anche amministrativa ai sensi dell'art. 20 comma 3 della legge 24 novembre 1981 n. 689, è immediatamente esecutivo e la disponibilità del bene è assegnata all'Agenzia delle dogane e dei monopoli anche in pendenza dei ricorsi giurisdizionali, salvo indennizzo in caso di revoca o annullamento del provvedimento di confisca, calcolato sulla base del valore del bene al momento del sequestro, da corrispondersi in favore del proprietario da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.»;

b) all'art. 301-bis, comma 4, le parole «devono chiedere preventiva autorizzazione all'organo dell'autorità giudiziaria competente per il procedimento, che provvede entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta.» sono sostituite dalle seguenti: «devono inviare informativa all'Autorità Giudiziaria competente che può opporsi alla richiesta di affidamento o di distruzione con provvedimento motivato entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta.»;

c) dopo l'art. 301-bis, è aggiunto il seguente:

«301-ter. (Vendita di tabacchi sequestrati e confiscati)

1. I prodotti derivati dalla lavorazione del tabacco sequestrati e in deposito presso gli spazi e i magazzini doganali per un periodo superiore ai 90 giorni possono essere confiscati con provvedimento del capo dell'ufficio doganale e messi in vendita con procedura stabilita con determinazione del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che garantisca la partecipazione alla procedura di vendita di soli operatori professionali nel settore della vendita dei tabacchi e la riscossione delle imposte che sarebbero dovute per la vendita dei prodotti e la copertura dei costi del servizio di custodia e vendita, ottenuto, ove necessario, il nulla osta dell'autorità giudiziaria eventualmente procedente per la violazione di norme penali.

2. Con lo stesso provvedimento del direttore generale di cui al comma 1 è disciplinata la messa in vendita dei prodotti derivati dalla lavorazione del tabacco già confiscati e acquisiti al patrimonio pubblico.»;

d) dopo l'art. 301-ter è aggiunto il seguente:

«301-quater. (Disposizioni sulla notifica degli atti nei procedimenti di sequestro e confisca)

1. In caso di mancato perfezionamento della notificazione degli atti relativi ai procedimenti di sequestro e confisca adottati, ai sensi degli articoli 301, 301-bis e 301-ter, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e qualora non sia possibile procedere alla notificazione secondo le procedure ordinarie per assoluta irreperibilità dei soggetti destinatari, gli obblighi di notificazione sono assolti mediante la pubblicazione degli stessi atti sul sito web dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli secondo le modalità stabilite con determinazione del Direttore dell'Agenzia.».

2. Al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, dopo l'articolo 11 è aggiunto il seguente:

«11-bis. (Prodotti del tabacco immessi in consumo da privati per uso personale)

1. I quantitativi di prodotti del tabacco aventi marchi di produttori autorizzati alla commercializzazione nell'UE trasportati da privati viaggiatori per uso personale, e di cui è esclusa la finalità commerciale, acquistati all'interno degli scali portuali, aeroportuali e sulle imbarcazioni in regime di duty free, introdotti in eccedenza ai limiti di cui all'articolo 11, comma 2, lettere da e) ad h) del presente decreto legislativo o in eccedenza ai quantitativi di cui alla tabella pubblicata in base al decreto di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 1965, n. 723, possono essere importati, nel limite del triplo del quantitativo consentito, previo assolvimento direttamente in dogana della relativa accisa ed imposta sul valore aggiunto.

2. Gli introiti generati dalla riscossione delle imposte di cui al presente articolo confluiscono nel fondo risorse decentrate dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.»

Relazione illustrativa

- Le proposte normative di cui al comma 1 rispondono ad esigenze di certezza e speditezza dell'azione amministrativa, con riguardo alla gestione degli atti relativi ai procedimenti di confisca e sequestro adottati, ai sensi degli articoli 301 e 301-bis del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (TULD), relativamente ai beni che nei casi di contrabbando sono utilizzati per commettere la violazione ovvero che ne sono l'oggetto o il prodotto o il profitto.

In aggiunta alle modifiche apportate ai menzionati articoli 301 e 301-bis, vengono introdotti: l'articolo 301-ter, rubricato "Vendita dei tabacchi sequestrati e confiscati", che permette di incrementare il gettito erariale, anche attraverso risparmi di spesa, consentendo la vendita dei tabacchi destinati alla distruzione presenti nei magazzini doganali; l'articolo 301-quater, recante "Disposizioni sulla notifica degli atti nei procedimenti di sequestro e confisca", che dispone modalità semplificate di notificazione nei casi in cui le procedure ordinarie non siano andate a buon fine per assoluta irreperibilità dei soggetti destinatari.

- Le disposizioni di cui al comma 2 consentono di generare gettito ammettendo la regolarizzazione dei tabacchi sequestrati per uso personale, mediante assolvimento delle imposte.

Relazione tecnica

- I limiti quantitativi di cui all'art. 11-bis del d.lgs. 504/95 - TUA, come introdotto dal comma 2 del presente articolo, sono tra di loro alternativi e costituiscono una vera e propria franchigia doganale, da cui consegue che l'eventuale rinvenimento di quantitativi superiori costituisce illecito doganale solo per la parte eccedente la stessa franchigia.

Pertanto, in presenza di un quantitativo di prodotti del tabacco proveniente da paesi extra UE superiore ai limiti stabiliti dalla norma e introdotto illecitamente in Italia, l'illecito si riferisce solo alla parte eccedente la franchigia, contestando la violazione di cui all'art. 291-*bis* del DPR n. 43/1973 (TULD) in materia di contrabbando.

Infatti, la condotta del trasgressore determina l'immissione in libera pratica nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni di natura doganale. Pertanto, anche in questo caso, l'art. 301 del TULD, prevede 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».

Conseguentemente, secondo la previgente normativa, i tabacchi sequestrati in eccedenza dovevano essere concentrati presso i depositi reperti di contrabbando dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, custoditi, ispezionati, e dopo un anno inviati a distruzione secondo le modalità previste dall'articolo 3, comma 1-*bis*, della Legge n. 92/2001.

Al fine di evitare il sequestro e la confisca dei prodotti del tabacco in esame, nonché del contenimento dei costi necessari alla loro custodia, mantenimento nonché successiva distruzione presso i depositi dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la presente modifica normativa prevede la possibilità che i prodotti del tabacco introdotti in eccedenza dei limiti sopra riportati, qualora in ragione delle quantità introdotte sia comunque certo agli operatori doganali l'uso privato e non commerciale da parte del viaggiatore, possano essere regolarizzati a fronte del pagamento dei diritti dovuti sulla sola eccedenza (IVA e accisa, ovvero anche dazi doganali in caso di provenienza extra-UE).

A titolo esemplificativo, si riporta che la sola IVA + accisa si aggirerebbe intorno ai 2,7-3 € al pacchetto, ovvero circa 30 € a stecca.

La norma pertanto, trattandosi esclusivamente di prodotti del tabacco importati in eccedenza dai passeggeri per uso personale, e quindi esclusa a priori qualsiasi connotazione di carattere commerciale connessa all'introduzione/importazione, persegue vari obiettivi: contenimento dei costi di trasporto, custodia ed ispezione dei tabacchi sequestrati; azzeramento dei costi relativi all'invio a distruzione, solitamente mediante inceneritori autorizzati; riduzione delle eventuali denunce penali all'autorità giudiziaria per il reato di contrabbando doganale in caso di provenienza extra-UE dei tabacchi lavorati rinvenuti; maggiori introiti all'Erario mediante la regolarizzazione sul posto dei relativi diritti dovuti.

La regolarizzazione in questione, con il pagamento dei relativi diritti, è consentita in ogni caso solamente per i prodotti del tabacco di produttori i cui marchi sono conosciuti agli operatori doganali e autorizzati alla introduzione e commercializzazione nei paesi UE, fermo restando l'obbligatorietà del sequestro per le categorie di sigarette non inserite in tariffe ufficiali di vendita nell'UE, sigarette non note definibili come "*illicit whites*", indipendentemente dalle quantità, venendo in rilievo in questo caso altre problematiche, quali i rischi per la salute dei consumatori, in quanto non conformi alle prescrizioni e requisiti previsti dalla direttiva 2014/40/UE, quali ad esempio i contenuti massimi consentiti di catrame, nicotina e monossido di carbonio.

I proventi del gettito erariale sono stimabili in base ai flussi informativi inerenti al materiale sequestrato a disposizione di ADM, in almeno 10 milioni di euro annui.

ALLEGATO 4

- Dall'attuazione delle disposizioni in esame si stimano complessive maggiori entrate non inferiori a 10 milioni di euro annui.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER UNA PIÙ EFFICACE GESTIONE DELLE ATTIVITÀ E DEI SERVIZI SVOLTI DA ADM
(società in house)

“Art. xxx

- 1. Al fine di garantire la necessaria tempestività nella gestione delle attività e dei servizi svolti dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli in fase emergenziale, con determinazioni del Direttore Generale previa autorizzazione del Ministro dell’Economia e delle Finanze, la stessa può costituire società di capitali, di cui è Amministratore Unico il Direttore Generale dell’Agenzia, ai sensi delle disposizioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.*
- 2. Le risorse economiche e finanziarie necessarie alla costituzione e all’esercizio delle società di cui al presente articolo gravano esclusivamente sui fondi e sui residui attivi a disposizione dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli senza alcun onere aggiuntivo per il bilancio dello Stato.*
- 3. Gli utili derivanti dalle attività sociali vengono conferiti all’Agenzia delle dogane e dei monopoli, in base ad apposito contratto di servizio, che disciplina anche le modalità di avvalimento delle risorse dell’Agenzia.”.*

Relazione illustrativa

La costituzione in forma societaria, con conseguente specializzazione delle attività svolte e delle professionalità dedicate, consentirebbe il tempestivo e celere svolgimento nonché il massimo efficientamento delle attività e dei servizi svolti dall’Agenzia in caso di contrasto di una fase emergenziale.

Le attività e i servizi resi da ADM d’urgenza in situazione emergenziale necessitano, infatti, che gli stessi siano erogati per il tramite di un veicolo societario onde consentire una gestione snella ed efficiente di tali attività che, altrimenti, continuerebbero ad essere rese dall’Agenzia con modalità che gravano l’Amministrazione di oneri ed appesantimenti assai rilevanti.

Relazione tecnica

La maggiore efficienza nella gestione ed erogazione delle attività in questione grazie a questo nuovo soggetto giuridico, certamente più snella ed efficiente, assume ancor maggiore rilevanza nel momento in cui le stesse sono rivolte in favore di altri enti pubblici in vantaggio obiettivo di tutta la pubblica amministrazione.

PROPOSTA NORMATIVA

MISURE DI CONTRASTO AL CONTRABBANDO NEL SETTORE DEI TABACCHI E ASSIMILATI
(*tabacchi da inalazione senza combustione, sigarette elettroniche e prodotti accessori*)

“Art. xxx

- *All'art. 62-quater del DECRETO LEGISLATIVO 26 ottobre 1995, n. 504 sono apportate le seguenti modificazioni ed integrazioni:*

Al comma 1-bis, al primo periodo le parole “al dieci per cento e al cinque per cento” sono sostituite dalle seguenti: “al dodici per cento e al sette per cento dal 1 gennaio 2021 e al quattordici per cento e al nove per cento dal 1 gennaio 2022”.

Al comma 1-ter sono aggiunte, infine, le seguenti parole: “Il produttore è tenuto anche a fornire ai fini dell'autorizzazione, un campione per ogni singolo prodotto.”.

Al comma 3 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “La cauzione è di importo pari al 10 per cento dell'imposta gravante su tutto il prodotto giacente e, comunque, non inferiore all'imposta dovuta mediamente per il periodo di tempo cui si riferisce la dichiarazione presentata ai fini del pagamento dell'imposta.”.

Dopo il comma 3 sono aggiunti i seguenti: “3-bis. La circolazione dei prodotti di cui al presente articolo è legittimata dall'applicazione, sui singoli condizionamenti, di appositi contrassegni di legittimazione e di avvertenze esclusivamente in lingua italiana.”;

“3-ter. Con determinazione del Direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sono stabilite le tipologie di avvertenza in lingua italiana e le modalità per l'approvvigionamento dei contrassegni di legittimazione di cui al comma 3-bis. Con il medesimo provvedimento sono definite le relative regole tecniche e le ulteriori disposizioni attuative.”.

Il comma 4 è così sostituito: “4. Con determinazione del Direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli sono stabiliti il contenuto e le modalità di presentazione dell'istanza, ai fini dell'autorizzazione di cui al comma 2, nonché le modalità di tenuta dei registri e documenti contabili, di liquidazione e versamento dell'imposta di consumo, anche in caso di vendita a distanza, di comunicazione degli esercizi che effettuano la vendita al pubblico, in conformità, per quanto applicabili, a quelle vigenti per i tabacchi lavorati. Con il medesimo provvedimento sono emanate le ulteriori disposizioni necessarie per l'attuazione del comma 3.”.

Il comma 5-bis è così sostituito: “5-bis. Con determinazione del Direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli sono stabiliti, per gli esercizi di vicinato, le farmacie e le parafarmacie, le modalità e i requisiti per l'autorizzazione alla vendita e per l'approvvigionamento dei prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide di cui al comma 1-bis, secondo i seguenti criteri: a) prevalenza, per gli esercizi di vicinato, escluse le farmacie e le parafarmacie, dell'attività di vendita dei prodotti di cui al comma 1-bis e dei dispositivi meccanici ed elettronici; b) effettiva capacità di garantire il rispetto del divieto di vendita ai minori; c) non discriminazione tra i canali di approvvigionamento; d) presenza dei medesimi requisiti soggettivi previsti per le rivendite generi di monopolio. Nelle more dell'adozione della determinazione di cui al primo periodo, agli esercizi di cui al presente comma è consentita la prosecuzione dell'attività.”.

Le disposizioni di cui al comma 3-bis si applicano a decorrere dal 1° aprile 2021”.

“Art. xxx

- *All’art. 21, del DECRETO LEGISLATIVO 12 gennaio 2016, n. 6 sono apportate le seguenti modificazioni:*

al comma 11, secondo periodo, dopo le parole “è consentita” sono aggiunte le seguenti: “, secondo le modalità definite con determinazione del Direttore generale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli,”;

il comma 12 è così sostituito: “In caso di rilevazione di offerta di prodotti liquidi da inalazione in violazione del comma 11, fermi restando i poteri di polizia giudiziaria ove il fatto costituisca reato, si applica, a cura dell’Agenzia dogane e monopoli, l’art. 102 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, come modificato dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126.”

“Art. xxx

- *All’art. 62-quinquies del DECRETO LEGISLATIVO 26 ottobre 1995, n. 504, sono apportate le seguenti modificazioni ed integrazioni:*

Il comma 1 è così sostituito: “1. A decorrere dal 1° gennaio 2021, le cartine, le cartine arrotolate senza tabacco e i filtri funzionali ad arrotolare le sigarette sono assoggettati ad imposta di consumo in misura pari al 25 per cento del prezzo di vendita al pubblico al netto dell’Iva.”.

Il comma 2 è così sostituito, con effetto a decorrere dal 1° aprile 2021: “2. La circolazione dei prodotti di cui al comma 1 è legittimata dall’inserimento nelle tabelle di commercializzazione, dall’apposizione di apposito contrassegno di legittimazione e dalla presenza delle avvertenze esclusivamente in lingua italiana su ogni confezione in vendita al pubblico.”.

Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: “2-bis. La commercializzazione dei prodotti di cui al comma 1, è assoggettata alla preventiva autorizzazione da parte dell’Agenzia dogane e monopoli nei confronti di soggetti che siano in possesso dei medesimi requisiti stabiliti, per la gestione dei depositi fiscali di tabacchi lavorati, dall’articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 22 febbraio 1999, n. 67 e successive modificazioni e integrazioni.”.

Al comma 3 dopo le parole “rivendite di cui alla legge 22 dicembre 1957, n. 1293” sono aggiunte le seguenti: “anche per il tramite dei patentini ad esse aggregati.”.

Il comma 4 è così sostituito: “4. L’imposta di consumo è dovuta dal depositario o dall’importatore all’atto dell’immissione in consumo corrispondente al momento della cessione dei prodotti agli esercizi di cui al comma 4. Il pagamento dell’imposta deve essere effettuato, per i prodotti immessi in consumo nei primi quindici giorni del mese, entro la fine dello stesso mese e, per i prodotti immessi in consumo nel periodo dal giorno 16 alla fine del mese, entro il giorno 15 del mese successivo.”.

Il comma 5 è così sostituito: “5. Con determinazione del Direttore generale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli sono disciplinati le tabelle di commercializzazione dei prodotti, le tipologie di avvertenza in lingua italiana e le modalità per l’approvvigionamento dei contrassegni di legittimazione di cui al comma 2, nonché gli obblighi contabili e amministrativi dei soggetti obbligati al pagamento dell’imposta.”.

Il comma 6 è così sostituito: “6. La vendita a distanza è consentita ai soggetti di cui al comma 2-bis, esclusivamente attraverso il proprio sito, dichiarato nella medesima istanza e secondo le modalità definite con determinazione del Direttore generale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli. In caso di rilevazione di offerta di prodotti accessori ai tabacchi da fumo in violazione del presente comma, fermi restando i poteri di polizia giudiziaria ove il fatto costituisca reato, si applica, a cura dell’Agenzia dogane e monopoli, l’art. 102 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, come modificato dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126.”.

“Art. xxx

- *All’art. 39-terdecies del DECRETO LEGISLATIVO 26 ottobre 1995, n. 504 sono apportate le seguenti modificazioni:*

Al comma 3 le parole “ad accisa in misura pari al venticinque per cento” sono sostituite dalle seguenti “ad accisa in misura pari al ventisette virgola cinque per cento dal 1° gennaio 2021 e al trenta per cento dal 1° gennaio 2022.”.

Relazione illustrativa

Gli articoli si contestualizzano in un più ampio progetto di razionalizzazione del settore dei prodotti da fumo, ivi comprese le sigarette elettroniche, e dei relativi accessori e di omogeneizzazione dei profili normativi con quelli attualmente vigenti per i tabacchi lavorati, con particolare riferimento all’imposizione fiscale nonché alle attività di gestione, monitoraggio e vigilanza dei soggetti coinvolti nella distribuzione e nella vendita.

Dalle attività ordinariamente condotte dall’Agenzia per la repressione degli illeciti e la lotta ai marchi falsificati e prodotti contraffatti emerge, specie nei settori ad alta lucratività, la notevole incidenza di fenomeni caratterizzati da rilevanti profili di rischio economico-sociale, connotati da un’intrinseca pericolosità, dovuta non soltanto alle implicazioni dannose sul mercato lecito e la fiscalità, ma anche alla loro non infrequente nocività per la salute umana e l’ambiente.

La parziale revisione del sistema impositivo risente della necessità di una disciplina omogenea, volta a superare una disparità di trattamento sotto il profilo amministrativo e fiscale, con evidenti discrasie e difficoltà operative nell’approccio verso una vigilanza omogenea e serrata sul settore.

In tale contesto le norme modificano gli articoli 62-quater e 62-quinquies e 39-terdecies del D.Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, nonché l'art. 21, del Decreto Legislativo 12 gennaio 2016, n. 6.

Nel dettaglio, le disposizioni prevedono una nuova aliquota d'imposta per i tabacchi da inalazione senza combustione e per i prodotti liquidi da inalazione, con o senza nicotina, fissando la misura del prelievo per i tabacchi da inalazione senza combustione al ventisette virgola cinque per cento dal 1° gennaio 2021 e al trenta per cento dal 1° gennaio 2022, e per i prodotti di cui all'articolo 62-*quater*, rispettivamente se con o senza nicotina, al 12 e 7 per cento dal 1° gennaio 2021 e al 14 e 9 per cento dal 1° gennaio 2022.

Le disposizioni prevedono inoltre un nuovo sistema di tassazione per i prodotti accessori ai tabacchi da fumo fissando l'imposta al 25% del prezzo di vendita, con effetto a decorrere dal 1° aprile 2021. In tal modo si sostituiscono i criteri attuali che prevedono l'imposizione gravante rispettivamente sul numero dei pezzi.

A tal ultimo riguardo, nei prodotti accessori l'incidenza fiscale attuale arriva a superare il prezzo del prodotto (costo medio 2019 per rivenditore, prima dell'introduzione dell'imposta di consumo, pari ad € 0,0034 per cartina; dal 2020 l'imposta introdotta è di € 0,0036 al pezzo, pari al 105,88% del prezzo 2019). L'accennata situazione, in assenza di una regolamentazione efficace a presidio dell'evasione del tributo, incentiva il mercato illegale.

Con riguardo all'art. 62-*quater*, l'intervento proposto si pone in linea con i dettami della pronuncia resa dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 83/2015, concernente la declaratoria di illegittimità costituzionale del testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, co. 1, lett. f) del d.lgs. n. 188/2014, nella parte in cui sottoponeva ad imposta di consumo la commercializzazione di prodotti non contenenti nicotina, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo.

La Consulta ha rilevato la violazione dell'art. 3 Cost. per l'intrinseca irrazionalità del trattamento impositivo indifferenziato riguardante una serie eterogenea di sostanze e beni, sulla base di una indefinita idoneità a sostituire il consumo di tabacchi, in uno con l'indeterminatezza, nel disposto normativo, della base imponibile, censurata ai sensi dell'art. 23 Cost.

Per quanto attiene agli aspetti relativi alla circolazione e vendita dei prodotti, gli articoli, ai fini del controllo sulla regolarità dei medesimi, introducono l'obbligo di apposizione sulle singole confezioni dei prodotti, ove non già previsti, di un contrassegno di legittimazione e avvertenze esclusivamente in lingua italiana rinviando infine ad una Determinazione Direttoriale la disciplina di dettaglio relativa all'attuazione di quanto previsto, nonché alle tipologie di avvertenze, di approvvigionamento dei contrassegni di legittimazione e agli obblighi contabili dei soggetti tenuti al pagamento dell'imposta.

Viene regolamentato inoltre il regime di deposito fiscale al quale i prodotti in questione sono assoggettati, prima dell'immissione in consumo, nonché vengono estesi i requisiti già previsti per i tabacchi lavorati ai soggetti richiedenti tale regime.

Per quanto riguarda la vendita al dettaglio, è stata mantenuta l'attuale rete distributiva specificando, per i prodotti accessori ai tabacchi da fumo, anche la possibilità di commercializzazione tramite patentini.

È stata prevista inoltre anche la possibilità, esclusivamente per i titolari dei depositi fiscali, di procedere alla vendita on-line, previa istanza ad ADM e unicamente attraverso il sito internet indicato nella medesima istanza. Tale revisione consente di superare anche l'obiezione sollevata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che aveva espressamente ritenuto necessario un intervento correttivo volto al superamento di un limite alla libera concorrenza.

Il sistema costituisce un complesso articolato di regolamentazione, che garantisce l'inserimento dei prodotti in un circuito a diretto monitoraggio e controllo, idoneo alla prevenzione e repressione degli illeciti.

Relazione tecnica

Nella logica di omogeneizzazione dell'imposizione fiscale sui prodotti del comparto del fumo, le proposte normative si collocano in un quadro anche di riallineamento del peso fiscale sui rispettivi prodotti e nel rafforzamento degli strumenti di contrasto agli illeciti.

Di seguito la descrizione degli aumenti di gettito previsti:

- Tabacchi da inalazione senza combustione: l'accisa attuale è pari al venticinque per cento dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette, con riferimento al prezzo medio ponderato e all'equivalenza dei tempi di consumo convenzionale. La misura proposta comporta l'aumento percentuale di due virgola cinque punti per il 2021 e di ulteriori due virgola cinque punti per il 2022.

Per il 2019 l'accisa riscossa è di € 119 mln/€, mentre per il 2020 la stima dell'accisa da riscuotere è pari, trattandosi di un settore con trend fortemente crescente, a 229 mln/€; tanto si desume dalla quantità immessa in consumo fino al 30 settembre 2020, pari a 3,9 mln/kg, a fronte di una quantità di circa 2,25 mln/kg del medesimo periodo dell'anno precedente, con un trend di poco superiore al 75%. Pertanto, si è stimato che l'aumento delle quantità vendute possa essere riferita, anche rispetto all'anno in corso, ad un ulteriore incremento del 75 % per il 2021 e, in via prudenziale rispetto al 2021, ad un 60% aggiuntivo per il 2022.

A quantità immesse in consumo **invariate** rispetto all'anno corrente, si stimano maggiori entrate derivanti dalle disposizioni in esame ammontanti a 23 mln/€ per il 2021 (aliquota 27,5%) e 46 mln/€ per il 2022 (aliquota 30%).

Assumendo, però, un trend in aumento delle immissioni in consumo per il prossimo biennio – come si è detto pari al 75% e al 60% rispettivamente per il 2021 sul 2020 e per il 2022 sul 2021 – il gettito complessivo a titolo di accisa sarà ascrivibile all'aumento delle aliquote applicato ai maggiori quantitativi attesi dall'andamento crescente della domanda.

Sulla base di queste stime si può ipotizzare che l'aumento dell'aliquota, in uno all'incremento delle quantità immesse in consumo, possa ingenerare un aumento di gettito **rispetto all'anno in corso** complessivamente pari a circa:

- **+212 mln/€ per il 2021 rispetto al 2020** (di cui, la quota parte direttamente ascrivibile alla nuova aliquota proposta sui volumi stimati in crescita è pari a **+ € 40 mln/€**);

- **+ 541 mln/€ per il 2022 rispetto al 2020** (ovvero ulteriori 329 mln/€ per il 2022 in confronto al 2021; la quota parte direttamente ascrivibile alla nuova aliquota proposta sui volumi stimati in crescita è pari a **+ € 169 mln/€ rispetto al 2020**, ovvero + € 129 mln/€ rispetto al 2021).
- Prodotti liquidi da inalazione: l'imposta di consumo attuale è pari, rispettivamente per i liquidi con o senza nicotina, al 10 e al 5% dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette e all'equivalenza di consumo. L'imposta di consumo unitaria vigente per millilitro è conseguentemente pari a 0,084844 e 0,042422 per millilitro. Le quantità stimate al 2020 sono di circa 144 milioni di millilitri per quelli con nicotina e 44,5 milioni per quelli senza. L'imposta di consumo stimata per il 2020 è pari a 14 mln/€ (12 mln/€ per i liquidi con nicotina e circa 2 mln/€ per quelli sprovvisti). La misura proposta comporta l'aumento di due punti percentuali rispetto all'imposta di consumo attuale per il 2021 e di ulteriori due punti percentuali per il 2022. Stimando la stabilità delle quantità vendute si può ipotizzare un aumento del gettito per i due anni considerati, rispetto all'anno in corso, in misura pari a **3,2 mln/€ per il 2021** (rispettivamente 2,4 mln/€ per i prodotti con nicotina e circa 0,8 mln/€ per quelli senza) ed a **6,4 mln/€ dal 2022** (rispettivamente 4,8 mln/€ con nicotina e circa 1,6 mln/€ senza nicotina).
- La previsione inoltre di meccanismi di avvertenza sui confezionamenti e di contrassegni di legittimazione scoraggerebbe il commercio illecito di tali prodotti permettendo controlli mirati e maggiore facilità nell'identificazione dei prodotti di provenienza illecita, prevedendo inoltre una sanzione idonea ai comportamenti della specie.
 Per quanto riguarda i prodotti accessori, nella prima metà del 2020 sono stati venduti circa 6 miliardi di pezzi per un'imposta di consumo dovuta, calcolata in misura di € 0,0036 a pezzo, di poco superiore ai 21 mln/€ (42 mln/€ annui). Rapportando i dati su base annua e stimando l'incidenza dell'evasione in circa il 40%, si ritiene che le misure previste possano consentire il recupero in tale settore di circa 16,8 mln/€ per anno (per l'anno 2021, considerata la decorrenza di parte delle nuove disposizioni fissata al 1° aprile, si stima prudenzialmente un recupero a tassazione per soli nove mesi di circa 12,6 mln/€).
 Difatti, in un mercato nel quale i volumi che sfuggono a tassazione sono molto elevati, l'ammontare minore di prelievo sul singolo prodotto è adeguatamente compensato con le maggiori quantità attratte ad imposizione.
 Pertanto si ritiene di ascrivere effetti positivi di gettito alla disposizione in esame.
 Per i liquidi da inalazione nei primi sei mesi del 2020 l'imposta dichiarata è di circa 8 mln/€ (16 mln/€ annui). In tale settore, nel quale è particolarmente elevata l'evasione, stimabile anche intorno al 80 %, le misure proposte possono consentire un recupero su base annua quantificabile in circa 12,8 mln/€.
 A ciò si aggiunga il volume di evasione dell'imposta di consumo derivante da traffico transfrontaliero, recuperabile dalle misure proposte, che si attesta su 10 mln/€ per anno.
 Il totale che si presume di recuperare dalle misure di contrasto agli illeciti è pari a circa 35,4 mln/€ nel 2021 e circa 39,6 mln/€ per anno dal 2022.

Il pacchetto di misure comporta complessivamente maggiori entrate stimate per 78,6 mln/€ per il 2021 e per 215 mln/€ dal 2022.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER LA PREVENZIONE DELLE FRODI NEL SETTORE DEI CARBURANTI
(*vulture depositi fiscali*)

“Art. xxx (Prevenzione delle frodi nel settore dei carburanti)

1. In relazione ai depositi costieri di oli minerali ed ai depositi di stoccaggio dei medesimi prodotti, autorizzati rispettivamente ai sensi dell'articolo 57, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e dell'articolo 1, comma 56, lettera a), della legge 23 agosto 2004, n. 239, eccettuati i depositi di stoccaggio di gas di petrolio liquefatti, la validità e l'efficacia della variazione della titolarità o del trasferimento della gestione dei predetti depositi sono subordinate alla preventiva comunicazione di inizio attività da trasmettere alle competenti autorità amministrative e all'Agenzia delle dogane dei monopoli, nonché al successivo nulla-osta, rilasciato dalla medesima Agenzia previa verifica, in capo al soggetto subentrante, della sussistenza del requisito dell'affidabilità economica nonché dei requisiti soggettivi richiesti dagli articoli 23 e 25 del testo unico delle accise approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504; il predetto nulla-osta è rilasciato entro sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione.

2. Per i depositi di cui al comma 1, eccettuati i depositi di stoccaggio di gas di petrolio liquefatti, i provvedimenti autorizzativi rilasciati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del testo unico n. 504 del 1995, per la gestione dell'impianto in regime di deposito fiscale nonché la licenza fiscale di esercizio di deposito commerciale di prodotti energetici assoggettati ad accisa di cui all'articolo 25, comma 1, del medesimo testo unico, sono revocati in caso di inoperatività del deposito, prolungatasi per un periodo non inferiore a sei mesi consecutivi e non derivante da documentate e riscontrabili cause oggettive di forza maggiore. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli sono determinati gli indici specifici da prendere in considerazione ai fini della valutazione della predetta inoperatività in base all'entità delle movimentazioni dei prodotti energetici rapportata alla capacità di stoccaggio e alla conseguente gestione economica dell'attività del deposito. Il provvedimento di revoca è emanato previa valutazione delle particolari condizioni, anche di natura economica, che hanno determinato l'inoperatività del deposito. La revoca dei provvedimenti autorizzativi o della licenza fiscale di esercizio comporta la decadenza delle autorizzazioni adottate ai sensi dell'articolo 57, comma 1, lettera b), del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e dell'articolo 1, comma 56, lettera a), della legge 23 agosto 2004, n. 239.”

Relazione illustrativa

L'iniziativa prende le mosse dall'esigenza di ricondurre le fattispecie di variazione soggettiva della titolarità degli impianti di stoccaggio di oli minerali, eccettuato il GPL, aventi capacità

inferiore a 10.000 mc. o qualificati come depositi costieri, ad un onere informativo al fine di consentire all'autorità amministrativa che presiede il settore di avere piena contezza degli eventi significativi che coinvolgono l'esercizio dei medesimi, in particolare le vicende che comportano il trasferimento della responsabilità dell'esercizio oggi rimesse al libero potere dispositivo degli operatori.

L'attuale regime liberalizzato ha difatti facilitato, nell'assenza di qualsivoglia filtro all'accesso, l'ingresso nella filiera distributiva dei carburanti di operatori di dubbia provenienza, che subentrano di fatto nella gestione dell'impianto ricorrendo a forme di interposizione fittizia di altri soggetti, in capo ai quali l'efficacia dell'autorizzazione permane senza soluzione di continuità.

Per contrastare il fenomeno, la proposta di cui al comma 1 intende introdurre un onere di comunicazione all'autorità amministrativa competente in capo al soggetto che diviene titolare o acquisisce la gestione del deposito di oli minerali, vincolandone l'esecutività al rilascio del nulla osta da parte di ADM, organo deputato all'effettuazione dei controlli sulla fiscalità gravante sui prodotti detenuti, relativamente alla sussistenza, in capo subentrante, del requisito dell'affidabilità economica nonché dei requisiti soggettivi richieste dagli articoli 23 e 25 del testo unico delle accise approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504. L'intervento è evidentemente limitato solo alla fase di avvio dell'attività dell'impianto, mantenendo inalterato il regime liberalizzato quanto alle modifiche all'interno degli impianti.

A completamento dell'iniziativa normativa, al comma 2, per le medesime motivazioni, si intende porre rimedio a casi di prolungata inattività degli impianti, non inferiore a sei mesi consecutivi, introducendo una fattispecie di revoca dei provvedimenti autorizzativi al deposito fiscale o della licenza di esercizio basata sul riscontro di indici di inoperatività da determinare con provvedimento del Direttore di ADM.

In particolare, la norma di rango primario si preoccupa di fissare i parametri del predetto provvedimento riferendoli all'entità delle movimentazioni dei prodotti energetici rapportata alla capacità di stoccaggio e alla conseguente gestione economica dell'attività del deposito.

La revoca è, in ogni caso, emanata previa valutazione delle particolari condizioni, anche di natura economica, che hanno determinato l'inoperatività del deposito.

Dalla revoca degli atti di natura fiscale viene fatta conseguire la decadenza dei provvedimenti autorizzatori emanati dai competenti organi statali o regionali, stante lo stretto nesso che intercorre tra i due procedimenti, amministrativo e tributario.

Relazione tecnica

Nella relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale per l'anno 2018, il MEF ha stimato la sottrazione all'accertamento su un quantitativo di 285 milioni di litri di

benzina e su 2.272 milioni di litri di gasolio. Tenendo conto delle aliquote vigenti, pari a 0,7284 €/litro per la benzina e a 0,6174 €/litro per il gasolio, ai predetti volumi corrisponde un'accisa evasa rispettivamente di 207,6 milioni €/anno per la benzina e di 1.402 milioni €/anno per il gasolio. Quindi, il tax gap complessivo, per la sola accisa, è pari a 1.609 milioni di €/anno (1.963 milioni €/anno compresa l'IVA).

Al fine di consentire il recupero del predetto tax gap, con gli articoli 5, 7, 10 e 11 del decreto legge 26 ottobre 2019, n.124 sono stati disposti mirati interventi normativi per rafforzare il presidio fiscale sull'intera filiera distributiva dei carburanti.

In particolare, trattasi delle seguenti disposizioni:

- art.5 *“Contrasto alle frodi in materia di accisa”*, con il quale è stato introdotto, al comma 1, lettera c), l'obbligo di denuncia dei depositi cosiddetti “minori” (vale a dire, aventi capacità da 5 mc a 10 mc per i distributori privati e da 10 a 25 mc per gli stoccaggi);
- art.7 *“Contrasto alle frodi nel settore degli idrocarburi ed altri prodotti?”*, con il quale è stato introdotto un sistema di tracciamento degli oli lubrificanti, utilizzabili quali sucedanei del gasolio, in ingresso nel territorio dello Stato da altri SM;
- art.10 *“Estensione del sistema INFOIL”*, con il quale il sistema informatizzato di controllo denominato Infoil è stato esteso ai depositi fiscali di benzina e di gasolio usato come carburante aventi capacità non inferiore a 3.000 mc;
- art.11 *“Introduzione del documento amministrativo semplificato telematico”* (cosiddetto e-DAS) per la movimentazione dei predetti carburanti nel territorio dello Stato;
- relativamente alle quali è stato stimato un recupero complessivo di accisa pari a 724 milioni di € / anno.

Con la norma in esame considerata a sé stante, si stima di poter ridurre di un ulteriore 10% il tax-gap residuo nel settore, per un recupero complessivo stimato per un importo complessivo di 118,1 milioni – pari a 96,8 milioni €/anno (8x12,1mln) oltre l'IVA per ulteriori 21,3 milioni €/ anno (96,8x1,22) – per effetto dell'efficientamento conseguibile nella selezione dei soggetti che gestiscono i depositi di carburanti.

Al fine di meglio esplicitare la predetta stima, occorre premettere che per commercializzare carburanti in evasione di imposta, i promotori della frode hanno bisogno:

- di coprire la spedizione di carburanti con il predetto documento amministrativo semplificato (DAS);
- di avere disponibilità di depositi commerciali per poter materialmente smistare i grandi quantitativi oggetto di frode (vale a dire, i predetti 2,5 miliardi di litri di carburante stimati come sottratti all'accertamento ogni anno).

Sulla base dei dati a disposizione dell'Agenzia, nell'anno 2019, i circa 2.000 depositi commerciali attivi sul territorio nazionale hanno emesso circa 4.400.000 DAS per spedizioni di benzina e di gasolio usati come carburante. In base a tali documenti sono stati trasferiti circa 38 miliardi di litri complessivi di prodotto ad accisa assoluta per circa 24 miliardi di euro.

Pertanto, in base ai predetti dati del 2019:

- ogni singolo DAS emesso legittima un'accisa per 24 miliardi € / 4,4 milioni di DAS = 5.500 €/DAS;
- ogni deposito commerciale emette in media 2.200 DAS / anno (in media, 10 DAS per giorno lavorativo).

Quindi, in media, ogni deposito che emette DAS legittima annualmente un'accisa pari a 5.500 €/DAS *2.200 DAS/anno = 12.100.000 €/anno.

Stimando che con la norma in esame si riesca ad impedire l'ingresso nel settore della distribuzione petrolifera di almeno 8 depositi all'anno, si ritrova il valore di recupero complessivo come sopra stimato.

Al riguardo, giova precisare che, in base all'esperienza antifrode dell'Agenzia, sul territorio nazionale si assiste a continue richieste di rilascio di licenze d'esercizio, in numero ben superiore a quello sopra stimato, da parte di soggetti, di dubbia affidabilità e privi di un sostenibile piano economico, che vorrebbero subentrare nella gestione di depositi commerciali, da tempo inattivi, ma per i quali continua a persistere l'autorizzazione ex legge 239/04.

La stima effettuata appare, inoltre, cautelativa in quanto:

- laddove uno dei predetti soggetti dovesse ottenere la licenza di esercizio, presumibilmente la movimentazione di prodotto del deposito in tal modo riattivato sarebbe ben superiore a quella media nazionale (generando un'evasione ben superiore ai 12.100.000 €/anno sopra stimati);
- non tiene conto degli effetti di contrasto alle frodi IVA sui medesimi carburanti oggetto di sottrazione all'accertamento ai fini accise.

Infine, un ulteriore elemento a sostegno del carattere prudenziale della stima è dato dalla circostanza che la norma costituisce il completamento del quadro sistemico di contrasto alle frodi nel settore, già delineato con il predetto D.L.124/2019 ed attuato tramite le previste disposizioni dell'ADM (dal 1° ottobre 2020 per l'e-DAS e per il tracciamento degli oli lubrificanti e dal 1° gennaio 2021 per INFOIL e per il censimento dei depositi minori).

In tale ottica più generale, la stessa potrebbe comportare una positiva moltiplicazione degli effetti che, rendendo estremamente difficoltoso l'ingresso e la commercializzazione nel territorio dello Stato di carburante sottratto all'accertamento, potrebbe comportare il recupero pressoché integrale del tax-gap stimato dal MEF.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
IN MATERIA DI VIGILANZA E CONTROLLO DELLA LINEA DOGANALE
(linea doganale ex art.19 d.lgs. n.374 del 1990)

“Abrogazione di norme

1. *è abrogato l'articolo 19 del Decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374.”*

Relazione illustrativa

Come noto la norma in argomento pone, nel caso di edifici in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale, alcuni divieti.

In particolare, è vietato eseguire costruzioni ed altre opere di ogni specie, sia provvisorie sia permanenti, o stabilire manufatti galleggianti nonché spostare o modificare le opere esistenti, senza l'autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale. La predetta autorizzazione condiziona il rilascio di ogni eventuale altra autorizzazione, nella quale della stessa deve essere fatta comunque espressa menzione.

Tale norma aveva la ratio di identificare in un contesto ancora non globalizzato un regime giuridico autorizzatorio in capo all'Autorità doganale per ragioni di ordine e sicurezza dei traffici di merci transfrontalieri. Inoltre con l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n.222, l'autorizzazione in esame è stata inclusa tra i provvedimenti amministrativi la cui acquisizione, da parte dei soggetti interessati, deve avvenire per il tramite della conferenza di servizi indetta dai Comuni o dai locali Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP) e disciplinata dagli articoli 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n.241, alla quale partecipano, in relazione all'atto in esame, rappresentanti dell'Agenzia.

Ad avviso dell'Agenzia tale norma, oltre ad appesantire l'attuale sistema autorizzatorio in capo agli Enti locali, risulta non più coerente con le attività di vigilanza e controllo delle linee doganali.

Relazione tecnica

La proposta emendativa non comporta maggiori oneri per l'erario.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER LA PROROGA DELLE SCADENZE DELLE CONCESSIONI DEL GIOCO PUBBLICO
(*proroga concessioni*)

“Art. xxx (Proroghe concessioni di giochi pubblici)

- 1. In ragione della straordinarietà ed imprevedibilità dell'emergenza epidemiologica COVID- 19 e dell'impossibilità attuale di delineare un quadro economico adeguato ad identificare l'equilibrio finanziario delle concessioni da mettere a gara, il termine di scadenza previsto per le concessioni in materia di gioco pubblico gestite dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sia fisiche che a distanza, sia già in proroga che in vigenza, è prorogato a titolo oneroso di ventiquattro mesi a far data dalla scadenza delle singole concessioni, e a far data dal 1 gennaio 2021 per quelle già in proroga.*
- 2. Gli oneri concessori dovuti per la proroga di cui al comma 1, fatto salvo quanto previsto al comma 3, sono determinati con riferimento agli oneri corrisposti per la concessione originaria, proporzionati alla durata della proroga, e inclusivi della quota parte relativa al contributo iniziale di concessione o alle corrisposizioni dovute ad altro titolo in sede di affidamento della concessione, inclusi i diritti e corrispettivi a qualsiasi titolo corrisposti per gli apparecchi.*
- 3. Gli oneri concessori determinati per legge e relativi alle concessioni già in proroga sono confermati nella stessa misura per la durata della proroga di cui al comma 1.*
- 4. Le procedure di gara relative alle concessioni in proroga sono indette entro sei mesi dalla scadenza dei termini di durata rimodulati dal comma 1. Restano fermi gli obblighi di presentazione di adeguate garanzie economiche, proporzionate alla ridefinizione dei termini temporali, secondo le prescrizioni definite con determinazioni del Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.”*

Relazione illustrativa

L'emergenza epidemiologica da COVID-19 e il blocco totale della raccolta del gioco pubblico che essa ha comportato nel periodo decorrente da marzo e fino alla fine di giugno ha profondamente impattato non solo sulle entrate erariali derivanti dal gioco ma anche sugli stessi bilanci dei concessionari di Stato con effetti ancora totalmente da individuare sul quadro economico complessivo e sullo stesso equilibrio delle concessioni.

Le previsioni di legge in materia di indizione delle gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni in materia di scommesse, bingo, apparecchi da intrattenimento, gioco a distanza contenute nell'articolo 1, comma 727 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 sono state, naturalmente, effettuate in un contesto economico-finanziario completamente diverso non più attuale e difficilmente sostenibile. Ne deriva che le previsioni di gettito ivi contenute sono da considerarsi, allo stato, irrealistiche e da rivedere sostanzialmente al ribasso.

Al contempo, non sono state tuttora, in alcun modo risolte le criticità collegate alle leggi regionali in materia di distanze dei punti di gioco dai luoghi sensibili e alle regolamentazioni

comunali sugli orari dei punti di gioco che rendono sostanzialmente vana qualsiasi ipotesi di elaborazione di un bando di gara in materia di apparecchi da intrattenimento, settore in cui è più forte la sensibilità dell'opinione pubblica e la necessità di una regolamentazione definitiva che riesca a contemperare i confliggenti interessi pubblici del contrasto al disturbo da gioco d'azzardo e al gioco illegale e dell'esercizio della raccolta del gioco pubblico.

Tali motivazioni rendono improcrastinabile e necessario un intervento normativo di proroga del termine di scadenza di tutte le concessioni del gioco pubblico, nonché della indizione dei relativi bandi di gara.

Si riporta di sotto, il quadro riassuntivo delle singole concessioni, con il termine di scadenza, l'indicazione se si tratta di concessioni già in proroga.

CONCESSIONE	SCADENZA	
Apparecchi	Marzo 2022	
Scommesse	31.12.2020	Già in proroga
Bingo	31.03.2021	Già in proroga
Gioco a distanza	Fra il 3 ottobre 2020 e il 31 dicembre 2022	

Il comma 1 dell'emendamento proposto prevede la proroga di 24 mesi, decorrenti dalla rispettiva scadenza di tutte le concessioni per il gioco pubblico. Per le concessioni già in proroga, i 24 mesi decorrono dal 1 gennaio 2021.

Il comma 2 specifica che la proroga è onerosa e prevede, pertanto, il pagamento di un corrispettivo, parametrato alla durata della proroga di 24 mesi. Tale corrispettivo è definito sulla base degli oneri corrisposti per la concessione originaria, inclusivi (qualora esistente) della quota parte relativa al contributo iniziale di concessione o alle corresponsioni dovute ad altro titolo in sede di affidamento della concessione, inclusi i diritti e corrispettivi a qualsiasi titolo corrisposti per gli apparecchi.

Per ogni concessione di gioco, pertanto, con successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, si procederà ad una analisi delle rispettive convenzioni in essere individuando precisamente il corrispettivo da pagarsi da parte del concessionario.

Il successivo comma 3 specifica che per le concessioni già in proroga sono confermati gli oneri concessori già determinati per legge per accedere alla proroga stessa. Si tratta, quindi, di una norma meramente confermativa dell'esistente.

Nel caso, invece, della concessione per gli apparecchi da intrattenimento il provvedimento indica specificamente che il corrispettivo dovrà individuarsi sulla base dei diritti e dei corrispettivi a qualsiasi titolo corrisposti per gli apparecchi. La convenzione vigente per la

concessione degli apparecchi da intrattenimento, infatti, non prevede alcun onere da corrispondere per la concessione originaria, nè alcun contributo iniziale di concessione o corresponsione dovuta ad altro titolo in sede di affidamento della concessione.

In questo caso, quindi, si fa riferimento ai “diritti e corrispettivi a qualsiasi titolo corrisposti per gli apparecchi” e, in particolare, ai diritti e ai corrispettivi pagati dai concessionari per gli apparecchi AWP e per gli apparecchi VLT attualmente in esercizio e, quindi, oggetto di proroga.

Il comma 4, infine, prevede che le gare debbano essere indette almeno 6 mesi prima del termine di scadenza delle singole concessioni e che le proroghe debbano essere assistite dalle necessarie garanzie economiche, proporzionate alla ridefinizione dei termini temporali.

Relazione tecnica

La proroga della scadenza delle concessioni comporta, soprattutto per la gara per gli apparecchi da intrattenimento, uno slittamento delle entrate previste dalla normativa vigente.

In particolare, la proposta di emendamento nel prevedere, al comma 3 che “...gli oneri concessori determinati per legge e relativi alle concessioni già in proroga sono confermati nella stessa misura per la durata della proroga” conferma di conseguenza anche il gettito esistente per altri 24 mesi.

Nello specifico, per quanto riguarda le concessioni bingo, il comma 1047, dell'articolo 1, della L. 27 dicembre 2017, n. 205, ha, fissato in euro 7.500,00 l'importo da corrispondersi ai fini della proroga tecnica per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni e in euro 3.500 per frazioni inferiori a quindici giorni. L'art. 69, co. 3, del DL 17 marzo 2020, n. 18 ha prorogato di sei mesi il termine fissato, dall'art. 24 del DL 124 del 2019, al 30 settembre 2020 per lo svolgimento di una gara per l'attribuzione di 210 concessioni per l'esercizio del Bingo.

Quindi, attualmente, il termine per la fissazione della gara è fissato al 31 marzo 2021.

Ne deriva che la proroga di cui all'emendamento comporterebbe, da un lato lo slittamento al 2023 delle entrate derivanti dalla gara (che l'articolo 1, comma 636 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 prevedeva pari ad almeno 73 Mln€) ma un rinnovato, introito anche per gli anni 2021 e 2022 pari a 17,6 Mln€ annui [(196 concessioni) x (€ 7.500 mensili) x (12 mesi)].

Per quanto riguarda le concessioni scommesse, allo stesso modo slitterebbero al 2023 le entrate pari a 410 Mln€ derivanti, dall'indizione della gara, come previsto dall'articolo 1, comma 1048 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ma l'emendamento, confermando gli oneri per il rinnovo già previsti, confermerebbe un introito anche per gli anni 2021 e 2022 pari a 62,8 Mln€ [(3480 negozi + 2182 punti di raccolta) x 7.500 euro annui] + (4526 punti di gioco x 4.500 euro annui) = 62,8 Mln€)

L'emendamento, invece, dispone diversamente per le concessioni ancora in essere e non in proroga e, cioè, la concessione per gli apparecchi da intrattenimento e le concessioni per il gioco a distanza.

Per queste concessioni, l'articolo 1, comma 727, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 prevedeva l'indizione della gara entro il 31 dicembre 2020 (termine prorogato al 30 giugno 2021 dall'articolo 69, comma 3, del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), nonché un introito, quantificato dalla relazione illustrativa del provvedimento pari a 1.832,5 Mln€ in termini di cassa (916,25 Mln€ sul 2021 e altrettanti sul 2022) di cui 1.732 Mln€ derivanti dalla gara per gli apparecchi da intrattenimento e 100 Mln€ derivanti dalla gara per il gioco a distanza.

Naturalmente, tale introito deve essere ripartito, in termini di competenza per la durata dell'intera concessione, pertanto, la competenza annua derivante dalla gara per apparecchi da intrattenimento è pari a 144,38 Mln€ per il 2022 (in quanto la concessione vigente scade alla fine del mese di marzo 2022) e 198,5 Mln€ per i successivi 8 anni. Per quanto riguarda la concessione per il gioco a distanza, invece, secondo la relazione illustrativa, la competenza, pari a 11,1 Mln€ annui è prevista a partire dall'anno 2023.

L'emendamento in parola proroga al 31 marzo 2024 il termine delle concessioni per gli apparecchi da intrattenimento chiedendo, come detto, come corrispettivo ai concessionari il pagamento, in quota proporzionale agli anni di proroga, dei diritti e dei corrispettivi a qualsiasi titolo corrisposti per gli apparecchi. La convenzione vigente per la concessione degli apparecchi da intrattenimento, infatti, non prevede alcun onere da corrispondere per la concessione originaria, nè alcun contributo iniziale di concessione o corresponsione dovuta ad altro titolo in sede di affidamento della concessione. In questo caso, quindi, si fa riferimento ai "diritti e corrispettivi a qualsiasi titolo corrisposti per gli apparecchi" e, in particolare, ai diritti e ai corrispettivi pagati dai concessionari per gli apparecchi AWP e per gli apparecchi VLT attualmente in esercizio e, quindi, oggetto di proroga.

Ne deriva che per stimare il gettito derivante dall'emendamento in oggetto occorrerà fare riferimento al numero di diritti VLT (i.e. autorizzazione all'installazione di un apparecchio VLT) e di nulla osta di esercizio per AWP rilasciati alla data di entrata in vigore del provvedimento.

Il diritto VLT è rilasciato al concessionario previa corresponsione di un corrispettivo pari a 15.000 euro. Tale autorizzazione conferisce al concessionario il diritto all'installazione dell'apparecchio VLT per l'intera durata della concessione. In tale caso, quindi, occorrerà moltiplicare il numero di diritti VLT rilasciati, per il corrispettivo previsto dalla legge, dividendolo per il numero di anni per il quale è concessa la proroga.

Prendendo a riferimento un numero di diritti VLT rilasciati mediamente nell'anno 2020 pari a 57.929, il gettito stimato in termini di competenza per i soli diritti VLT sarebbe pari a 96,5 Mln€ per il 2022 e altrettanti per il 2023.

Il nulla osta di esercizio per gli apparecchi AWP, invece, è strettamente collegato al singolo apparecchio (e non alla durata della concessione). Il termine della concessione provocherebbe la decadenza di tutti i nulla osta che, pertanto, dovrebbero essere nuovamente rilasciati per tutti

gli apparecchi in esercizio. Il corrispettivo per i nulla osta di esercizio è fissato in 100 euro, mentre il numero di apparecchi AWP in esercizio è pari a 265.000. Ne deriva che, per effetto dell'emendamento, i concessionari dovrebbero versare per gli apparecchi AWP un corrispettivo pari a 26,5 Mln€ per il solo 2022.

Il gettito in termini di competenza derivante dalla proroga della concessione per apparecchi da intrattenimento, pertanto, sarebbe pari a 123,00 Mln€ per il 2022 e 96,5 Mln€ per il 2023.

Da ultimo per quanto riguarda la concessione per i giochi a distanza, considerando che la scadenza di tali concessioni è molto diversificata (alcune sono in scadenza già nel prossimo mese di ottobre, mentre le 60 concessioni dell'ultimo bando sono in scadenza il 31 dicembre 2022) e che per le concessioni cd "comunitarie" (in totale 40 concessioni) della durata di 9 anni è stato versato un upfront fee pari € 350.000,00, la proroga delle cd. "comunitarie" porterebbe ad un ulteriore introito stimato in conto competenza pari 1,25 Mln€ per il 2021 e 1,25 Mln€ per il 2022 ($40 \times (350.000 \times 108:24) \times 80\%$).

Le 60 concessioni in scadenza il 31 dicembre 2022, invece, applicando la stessa metodologia di calcolo e considerato che avrebbero potuto cominciare a raccogliere a decorrere dal 1 gennaio 2020 produrrebbero un gettito in termini di competenza pari a 3,2 Mln€ per il 2023 e 3,2 Mln€ per il 2024 ($60 \times (200.000 \times 36:24) \times 80\%$).

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER L'INCREMENTO DELLA SICUREZZA E DELLA LEGALITÀ NEL SETTORE DEL GIOCO
PUBBLICO
(registro unico operatori di gioco)

L'articolo 27 del DECRETO LEGGE 26 ottobre 2019, n. 124 convertito dalla LEGGE 19 dicembre 2019, n. 157, è così modificato:

- la lettera c) del comma 3 è così sostituita “*i soggetti: 1) produttori e 2) proprietari degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 7, lettere a), c), c-bis) e c-ter), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773; 3) possessori o detentori a qualsiasi titolo degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 7, con esclusivo riferimento a quelli che possono distribuire tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita*”;
- dopo la lettera g) del comma 3, è inserita la lettera “*g-bis) i concessionari delle lotterie istantanee*”;
- al comma 4, dopo le parole “regio decreto 18 giugno 1931, n. 773,” sono inserite le parole “*ove previste,*”;
- al comma 7, dopo le parole “con Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze” sono inserite le parole “*al fine di garantire omogeneità fra i diversi ambiti di gioco, con l’obiettivo di aumentare la sicurezza e la legalità del settore e l’affidabilità degli operatori sono individuati ulteriori requisiti soggettivi ed oggettivi per l’iscrizione al Registro e*” e dopo le parole “alla cancellazione” sono inserite le parole “*e sospensione*”;
- alla fine del comma 9, aggiungere il seguente periodo “*Al fine di consentire la necessaria informazione sulla effettiva iscrizione al Registro dei singoli operatori del gioco pubblico, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli pubblica sul proprio sito istituzionale i dati identificativi degli iscritti e l’indirizzo degli esercizi ove viene effettuata la raccolta di gioco*”;
- al comma 10, le parole “novantesimo giorno” sono sostituite dalle parole “*centocinquantesimo giorno*” e le parole “è abrogato” sono sostituite dalle parole “*cessa di avere efficacia*”.

Relazione illustrativa

L'emendamento si propone di migliorare l'intelligibilità delle disposizioni normative originarie, al fine di scongiurare contenzioso nella loro applicazione concreta e di integrarne il contenuto per garantire omogeneità fra i diversi ambiti di gioco, con l'obiettivo di aumentare la sicurezza e la legalità del settore e l'affidabilità degli operatori.

Relazione tecnica

La proposta emendativa non comporta maggiori oneri per l'erario.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER LA QUANTIFICAZIONE DEL CANONE DOVUTO PER LA PROROGA DELLE CONCESSIONI
BINGO
(entità canone Bingo)

All'articolo 1, comma 636, lettera c) della LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 tra le parole “, oppure di euro 3.500 per ogni frazione di mese” e le parole “inferiore a quindici giorni,” inserire le parole “*pari o*”.

Relazione illustrativa

L'intervento legislativo mira, a colmare una carenza presente nel testo dell'articolo 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 che recita “636. *Al fine di contemperare il principio di fonte comunitaria secondo il quale le concessioni pubbliche vanno attribuite ovvero riattribuite, dopo la loro scadenza, secondo procedure di selezione concorrenziale con l'esigenza di perseguire, in materia di concessioni di gioco per la raccolta del Bingo, il tendenziale allineamento temporale di tali concessioni, relativamente a queste concessioni in scadenza negli anni dal 2013 al 2020 l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede entro il 30 settembre 2020, con un introito almeno pari a 73 milioni di euro a una gara per l'attribuzione di 210 concessioni per il predetto gioco attenendosi ai seguenti criteri direttivi:*

- a) *introduzione del principio dell'onerosità delle concessioni per la raccolta del gioco del Bingo e fissazione nella somma di euro 350.000 della soglia minima corrispettiva per l'attribuzione di ciascuna concessione;*
- b) *durata delle concessioni pari a nove anni, non rinnovabile;*
- c) *versamento della somma di euro 7.500, per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure di euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni, da parte del concessionario in scadenza che intenda altresì partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione, per ogni mese ovvero frazione di mese di proroga del rapporto concessorio scaduto e comunque fino alla data di sottoscrizione della nuova concessione riattribuita, fermi in ogni caso la sottoscrizione dell'atto integrativo previsto dall'articolo 1, comma 79, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, anche successivamente alla scadenza dei termini ivi previsti, e il divieto di trasferimento dei locali per tutto il periodo della proroga fatta eccezione per i concessionari che, successivamente al termine del 31 dicembre 2016, si trovino nell'impossibilità di mantenere la disponibilità dei locali per cause di forza maggiore e, comunque, non a loro imputabili o per scadenza del contratto di locazione oppure di altro titolo e che abbiano la disponibilità di un altro immobile, situato nello stesso comune, nel quale trasferirsi, ferma, comunque, la valutazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;*
- d) *all'atto dell'aggiudicazione, versamento della somma offerta ai sensi della lettera a) entro la data di sottoscrizione della concessione;*
- d-bis) *possibilità di partecipazione per i soggetti che già esercitano attività di raccolta di gioco in uno degli Stati dello Spazio economico europeo, avendovi la sede legale ovvero operativa, sulla base di valido ed efficace titolo abilitativo rilasciato secondo le disposizioni vigenti nell'ordinamento di tale Stato;*
- e) *determinazione nella somma complessiva annua di euro 300.000 dell'entità della garanzia bancaria ovvero assicurativa dovuta dal concessionario, per tutta la durata della concessione, a tutela dell'Amministrazione*

statale, durante l'intero arco di durata della concessione, per il mantenimento dei requisiti soggettivi ed oggettivi, dei livelli di servizio e di adempimento delle obbligazioni convenzionali pattuite.”.

In particolare, la lettera c) del comma 636 disciplina la quantificazione dell'importo del canone mensile nella misura di euro 7.500, per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure di euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.

Dalla lettura di questa disposizione emerge che non è disciplinata l'ipotesi in cui la frazione di mese per la quale quantificare l'importo del canone sia pari a quindici giorni. Ove si verificasse questa ipotesi, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si troverebbe nella necessità di quantificare l'importo di una entrata erariale in assenza di una norma per detta fattispecie.

La proposta di intervento normativo ha la finalità di eliminare una potenziale criticità in sede di applicazione della norma per una maggiore certezza del diritto.

L'equiparazione dell'importo dovuto per una frazione di mese pari a quindici giorni, a quanto previsto per le frazioni di mese inferiori a detta durata, è motivata dalla finalità di contenere l'importo dovuto dai concessionari in relazione a una disposizione normativa che ha dato luogo a impugnazioni in sede giurisdizionale.

Al momento è pendente innanzi alla Corte Costituzionale il giudizio in merito alla questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nella parte in cui, modificando l'articolo 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha innalzato il canone mensile da euro 5.000 a euro 7.500.

Inoltre, nelle more della pronuncia della Corte Costituzionale, il Consiglio di Stato (ordinanza 336/2020) e il TAR Lazio (ordinanza 6247/2020) hanno autorizzato, in sede cautelare, 44 concessionari su 196 totali a versare l'importo di euro 2.800 mensili e, per la parte restante e fino alla copertura dell'intero ammontare del canone previsto dalla vigente normativa (pari a euro 7.500), a prestare fideiussione bancaria o assicurativa, ulteriore rispetto alla cauzione già prestata a garanzia degli obblighi convenzionali.

Relazione tecnica

Dalla proposta normativa potrebbero discendere minori entrate per l'Erario nella misura di euro 4.000 per ogni pagamento del rateo di canone mensile che sarà effettuato da ciascun concessionario del Bingo per attività di raccolta del gioco svolto per frazioni di mese pari a quindici giorni.

PROPOSTA NORMATIVA

MISURE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA FINANZIARIA CONSEGUENTE ALLA PANDEMIA COVID-19 IN FAVORE DELLA FILIERA DEL GIOCO

(proroga Preu)

“Art. xxx

(Proroga versamenti prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a) e lettera b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773)

1. Il versamento del saldo del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a) e lettera b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e del canone concessorio del quinto bimestre 2020 è versato in misura pari al 20% del dovuto sulla base della raccolta di gioco del medesimo bimestre, con scadenza 18 dicembre 2020. La restante quota, pari all'80%, può essere versata con rate mensili di pari importo, con debenza degli interessi legali calcolati giorno per giorno. La prima rata è versata entro il 22 gennaio 2021 e le successive entro l'ultimo giorno di ciascun mese successivo; l'ultima rata è versata entro il 30 giugno 2021.

2. Alla copertura degli oneri previsti dalla presente disposizione si provvede ai sensi dell'articolo xxx.”

Relazione illustrativa

I DPCM adottati nei mesi di ottobre e novembre per far fronte all'emergenza Coronavirus sul territorio nazionale hanno previsto la chiusura sull'intero territorio nazionale, delle sale giochi, sale con apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, lett. b) del TULPS (VLT) e, parzialmente dei bar ed altri esercizi pubblici ove sono collocati il maggior numero di apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, lett. a) del TULPS (AWP), rendendo, pertanto, impossibile o difficile la raccolta di gioco pubblico.

La previsione di pagamento del 20% dell'importo dovuto a titolo di PREU e di canone concessorio di cui al comma 1 dell'articolo e la correlata facoltà di rateizzazione delle somme dovute consentirebbe, peraltro, all'intera filiera del gioco e ai concessionari di Stato di far fronte all'emergenza di tipo finanziario prodottasi, evitando, altresì, importanti ricadute anche sui livelli occupazionali.

Relazione tecnica

Il comma 1 dell'articolo prevede minori introiti per il 2020.

Nei mesi di novembre e dicembre è previsto il pagamento del saldo del 5 bimestre PREU nonché i primi 3 acconti del sesto bimestre 2020 oltre alle ultime due rate delle precedenti proroghe previste dall'articolo 69, comma 1 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e dall'articolo 18, comma 8-bis del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, che fissavano come termine ultimo il 18 dicembre 2020.

Il comma 1 ha ad oggetto solamente il versamento del saldo e del canone concessorio del 5 bimestre PREU per il quale si prevede un versamento entro il 18 dicembre di una quota pari al 20% del dovuto prorogando al 2021 il versamento della restante quota.

Il saldo PREU del 5 bimestre è stimato in circa 685 Mln€, mentre il canone concessorio ammonta a circa 14 Mln€.

Per effetto di tale comma i concessionari verseranno circa 140 Mln€, mentre il restante 80% (pari a circa 559 Mln€) saranno versati a partire dal 22 gennaio 2021, con facoltà di rateizzazione e ultima rata da pagarsi entro il 30 giugno 2021.

Viene, pertanto, spostato sull'esercizio 2021 un importo pari a 559 Mln€.

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER INTRODURRE STRUMENTI PER LA TUTELA DEI MINORI E PER IL
RAFFORZAMENTO DEL CONTROLLO IN MATERIA DI GIOCHI
(tessera sanitaria settore giochi)

“Art. xxx

(...) 1. *Al fine di assicurare l'efficace controllo della maggiore età per l'accesso alle aree dedicate al gioco con vincita in denaro indicate all'art. 7, comma 8, del decreto legge 13 settembre 2012 n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 e dare concreta attuazione al divieto di ingresso ai minori di anni diciotto nelle predette aree, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con proprio decreto da adottare entro il 30 giugno 2021, disciplina:*

a) le modalità di controllo della maggiore età all'atto dell'ingresso e accesso a dette aree da parte della clientela, mediante soluzioni tecniche elettromeccaniche in grado di bloccare automaticamente l'accesso ai minori tramite lettura dei dati anagrafici contenuti nella tessera sanitaria ed in ogni altro valido documento di riconoscimento;

b) gli obblighi, da assolvere entro il 31 dicembre 2021, di adeguamento ed installazione delle soluzioni tecniche individuate ai sensi del precedente punto a) da parte degli esercizi e punti d'offerta di gioco;

c) il passaggio dalle modalità di controllo della maggiore età attualmente vigenti a quelle individuate ai sensi della lettera a) del presente comma.

2. *La violazione degli obblighi di cui alla lettera b) è punita ai sensi dell'articolo 24, commi 21 e 22, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011.*

3. *Al fine di contrastare più efficacemente condotte elusive del divieto di ingresso ai minori alle aree dedicate al gioco con vincita in denaro e del divieto di consentire ai minori di età la partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro, all'art. 24 del decreto-legge n. 98 del 2011 sono apportate le seguenti modifiche:*

A) Al comma 21, le parole “con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinque mila a euro venti mila” sono sostituite dalle seguenti: “con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro dieci mila a euro quaranta mila”;

B) Al comma 21, dopo le parole “Ai fini di cui al presente comma, il titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco, all'interno dei predetti esercizi, identifica i giocatori mediante richiesta di esibizione di un idoneo documento di riconoscimento” sono aggiunte le seguenti: “Ai fini di cui al presente comma, il titolare della sala bingo, della sala dedicata ove sono installati apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, TULPS, e del punto vendita in cui si esercita come attività principale quella delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, verifica la maggiore età dei giocatori mediante le soluzioni tecniche elettromeccaniche individuate e disciplinate dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con apposito decreto, anche in ordine alle modalità di adeguamento ed installazione”.

4. *L'art. 9-quater del decreto legge 12 luglio 2018 n. 87, convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96, è abrogato a far data dal 31 dicembre 2021”.*

Relazione illustrativa

La proposta normativa si prefigge di introdurre strumenti per la tutela dei minori e per il rafforzamento del controllo della maggiore età per l'accesso agli esercizi che sono dedicati all'offerta di gioco con vincita in denaro (sale bingo, sale scommesse e sale VLT), in linea con le raccomandazioni provenienti dalle Istituzioni europee, nonché tenuto conto della ratio della normativa di riferimento contenuta nel cd. "Decreto Balduzzi" (art. 7, comma 8 del DL 13.09.2012 n. 158 conv. con modificazioni nella L. 8.11.2012 n. 189) incentrata sul divieto d'ingresso dei minori di età nelle aree destinate al gioco tramite l'introduzione obbligatoria di idonee soluzioni tecniche volte a bloccare fisicamente e automaticamente l'accesso dei minori ai giochi.

La norma rimette all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, quale ente regolatore del gioco, l'individuazione di tutti i documenti utili alla certificazione della maggiore età utilizzabili nonché delle predette soluzioni tecniche elettromeccaniche (ad esempio tornelli bloccanti che consentono l'accesso unicamente a seguito della verifica dei dati anagrafici contenuti nella tessera sanitaria e nei differenti documenti di identità riconosciuti dalla normativa vigente) che precludono l'ingresso a minori di età. All'Agenzia compete, quindi, la disciplina di ogni aspetto operativo afferente le predette soluzioni tecniche elettromeccaniche, ivi incluso il passaggio dalle modalità di controllo attualmente vigenti a quelle di nuova introduzione.

Sempre nell'ottica di garantire più alti livelli di osservanza sia del divieto di ingresso ai minori negli esercizi considerati, che del divieto di partecipazione al gioco dei minori di età (art. 24, comma 20, DL n. 98/2011 conv nella L. 111/2011), è proposto l'inasprimento delle sanzioni amministrative pecuniarie previste tramite l'innalzamento (fino al raddoppio) delle stesse che passano da un minimo di euro dieci mila ad un massimo di euro quaranta mila, anziché da un minimo di euro cinquemila ad un massimo di euro ventimila come previsto dalla disposizione vigente (art. 24, comma 21, DL n. 98/2011 conv nella L. 111/2011), ferme le ulteriori sanzioni già previste per il caso di violazione degli obblighi gravanti sugli esercizi.

La soluzione proposta consente di superare le carenze dell'attuale sistema di controllo che risulta incompleto in quanto si limita a prevedere l'obbligo di introduzione della tessera sanitaria all'interno dell'apparecchio per avviare la sessione di gioco, presupponendo, quindi, già violato il divieto di ingresso del minore al locale di gioco.

Si intende, quindi, affrontare il problema a monte garantendo il non accesso del minore al locale (proprio in conformità alle previsioni del "Decreto Balduzzi"), considerato che questi potrebbe, in ipotesi, una volta avuto ingresso all'esercizio, essere dotato ed utilizzare la tessera sanitaria di un genitore o di un maggiorenne

compiacente, svilendo di fatto la ratio della normativa che mira ad impedire l'accesso nelle aree destinate al gioco da parte dei minori.

Si rafforza, inoltre, il controllo dell'accesso e della partecipazione dei minori alle scommesse.

Il vigente sistema di controllo, basato esclusivamente sui due strumenti dell'identificazione dei minori di età da parte degli esercenti mediante richiesta di esibizione di un documento di identità tranne nei casi in cui la maggiore età sia manifesta (art. 7 comma 8 "Decreto Balduzzi") e dell'inserimento della tessera sanitaria negli apparecchi da gioco per avviare la sessione di gioco (art. 9 quater, DL n. 96/2018 conv in Legge n. 96/2018, cd "Decreto Dignità"), risulta non adeguato a perseguire lo scopo del legislatore di tutelare i minori tramite il divieto di ingresso nelle aree destinate al gioco. Divieto che si è andato a sommare a quello, già previsto, di consentire la partecipazione di minori ai giochi pubblici (art. 24 comma 20, DL n. 98/2011 conv nella L. 111/2011).

L'obbligo di prevedere l'accesso agli apparecchi da intrattenimento di cui all'art. 110 comma 6 esclusivamente mediante l'utilizzo della tessera sanitaria, al fine di impedire l'accesso ai giochi da parte dei minori, è stato introdotto dalla L. 96/2018 (legge di conversione del DL 87/2018 c.d. "Dignità").

Per le videolotterie (VLT), installabili esclusivamente negli esercizi dedicati all'offerta di gioco (sale scommesse, sale vlt e sale bingo), ai quali è vietato l'ingresso ai minori, la tessera sanitaria è in vigore dal 1 gennaio 2020.

Nel corso del 2020, sia nel primo bimestre pre-lockdown che dopo la riapertura, è stata registrata una riduzione della raccolta di gioco mediante VLT, che si attesta intorno al 30% (fonte ADM) e che può essere, prudenzialmente, riconducibile anche alla circostanza che i soggetti non residenti ma maggiorenni, come i turisti stranieri o coloro che si trovano in Italia temporaneamente per motivi di lavoro (63 milioni circa di arrivi di persone non residenti per complessivi 217 milioni di presenze in Italia nel 2018, Fonte Istat), pur essendo anch'essi abilitati a giocare in ragione della maggiore età, non possono farlo, essendo sprovvisti della tessera sanitaria italiana.

La riduzione della raccolta, stimabile in circa 7 miliardi (30% della raccolta di 24,2 miliardi realizzata nel 2019), comporta un mancato ingresso, in termini di gettito erariale, di circa 800 milioni.

L'articolo, quindi, regola le modalità per impedire l'accesso ai minori negli esercizi dedicati al gioco, come previsto dall'art. 7 comma 8 del c.d. "Decreto Balduzzi", implementando significativamente l'intensità del controllo tramite l'utilizzo, oltre alla tessera sanitaria, degli altri documenti di identità per la verifica della maggiore età del giocatore in modo meccanizzato. Al contempo si superano le difficoltà

evidenziate e connesse all'obbligo di introduzione del lettore della tessera sanitaria sugli apparecchi da gioco.

La norma, infatti, consentirà che l'ingresso agli esercizi dedicati all'offerta di gioco (sale bingo, sale scommesse e sale VLT) sia impedito mediante strumenti elettromeccanici quali tornelli o varchi motorizzati, a chiunque non sia in grado di dimostrare, all'atto dell'ingresso di essere maggiorenne mediante l'esibizione e l'utilizzo della tessera sanitaria o di altro documento di riconoscimento valido.

L'emendamento in questione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, limitandosi ad introdurre disposizioni di carattere tecnico cui gli operatori del settore dovranno adeguarsi attingendo a risorse proprie stimabili in una spesa complessiva superiore a euro 30 milioni riferiti a circa 10.000 punti vendita specializzati.

Relazione tecnica

La norma non comporta oneri per l'erario

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER IL RECUPERO DELLE POTENZIALITÀ DELL'AREA PORTUALE DI TARANTO E IL SOSTEGNO
DELL'OCCUPAZIONE
(potenziamento del personale di Taranto)

“Art. xxx

1. *Al fine di sostenere la ripresa delle attività e dei traffici marittimi del porto di Taranto derivanti dalla presenza di un nuovo importante concessionario del terminal contenitori e dall'istituzione della zona franca doganale e delle conseguenti attività di vigilanza, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è autorizzata ad assumere con contratti di lavoro a tempo determinato 35 unità di personale da inquadrare nella prima fascia retributiva della terza area e 15 unità di personale da inquadrare nella prima fascia retributiva della seconda area, da adibire ad attività di controllo, anche per consentire, ove occorra, l'estensione dell'orario di apertura degli uffici doganali ai sensi del comma 4.*
2. *Per le assunzioni di cui al comma 1, l'Agenzia delle dogane e dei o no poli può procedere, previa selezione pubblica, per titoli ed esami, sulla base di criteri di pubblicità, trasparenza e imparzialità, anche se semplificati ed in deroga a quanto previsto dagli articoli 30 e 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e dall'articolo 4, comma 3-quinquies, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.*
3. *Le assunzioni di cui al comma 1 sono effettuate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli a valere sulle ordinarie capacità assunzionali connesse alle cessazioni registrate nell'anno 2019. L'Agenzia, entro trenta giorni dall'assunzione del personale di cui al comma 1, trasmette alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato i dati concernenti il personale assunto e la spesa annua lorda a regime effettivamente da sostenere.*
4. *Per lo svolgimento dei controlli e delle formalità inerenti alle merci che circolano nelle aree costituenti la zona franca doganale di Taranto, è consentita, su richiesta dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio, previa approvazione del competente direttore territoriale delle dogane e dei monopoli, l'estensione dell'orario ordinario di apertura degli uffici doganali in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374. Dalle disposizioni del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.*

Relazione illustrativa

Al fine di incentivare il recupero delle potenzialità dell'Area portuale di Taranto e sostenere l'occupazione in tale zona geografica, l'art. 1, comma 316, lett. b) della legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha istituito la zona franca interclusa di Taranto.

Con il Decreto n. 27/20 del 16 marzo 2020, l'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio ha definito, all'articolo 1, la perimetrazione della zona franca di Taranto, che risulta costituita da undici lotti, pari ad una superbi e di ettari 162,89, dei quali l'Autorità medesima ha piena disponibilità giuridica.

La suddetta perimetrazione è stata approvata con determinazione n. 126497/RU adottata in data 28 aprile 2020 dal Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; tale provvedimento riporta, secondo quanto previsto dal paragrafo 1 dell'art. 243 del Codice Doganale dell'Unione (CDU), l'indicazione dei punti di entrata e di uscita delle aree costituenti la zona franca.

L'istituzione della zona franca doganale di Taranto si affianca ad un più ampio progetto finalizzato alla riqualificazione ed al rilancio dei porti nazionali attraverso la digitalizzazione delle procedure doganali e lo snellimento dei sistemi di logistica.

Tale intervento mira, in particolare, al recupero della potenzialità e dei livelli occupazionali dell'area portuale di Taranto, messi in crisi dalla cessazione delle attività di sdoganamento merci presso la maggiore struttura logistica presente nell'area.

L'avvenuta ripresa delle attività e dei traffici marittimi nel porto di Taranto, grazie alla concessione demaniale rilasciata all'operatore terminali sta turco Yilport Holding AS, anche in relazione alle facilitazioni derivanti dall'istituzione della zona franca doganale, comporta un conseguente aumento delle attività di vigilanza doganale. Infatti, è previsto un carico di lavoro incrementale derivante dalla graduale ma significativa crescita dei traffici containerizzati e non, oltre che dallo svolgimento delle attività conseguenti alle progettualità in parola ed alla circostanza che dovranno essere presidiate più aree disgiunte in zona franca. Inoltre, è ipotizzabile un incremento delle attività del Laboratorio Chimico di Bari ed un maggior numero delle operazioni doganali derivanti dalla promozione dell'uso duale (cargo e civile) dell'aeroporto di Taranto-Grottaglie.

In relazione alle previsioni suddette, la proposta normativa prevede che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è autorizzata ad assumere con contratti di lavoro a tempo determinato 35 unità di personale, da inquadrare nella prima fascia retributiva della terza area, e 15 unità di personale da inquadrare nella prima fascia retributiva della seconda area.

La medesima proposta normativa stabilisce, altresì, che l'assunzione avvenga previa selezione pubblica, per titoli ed esami, sulla base di criteri di pubblicità, trasparenza e imparzialità, anche semplificati ed in deroga a quanto previsto dagli articoli 30 e 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dall'articolo 4, comma 3-quinquies, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Inoltre, viene previsto che le suddette assunzioni sono effettuate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli a valere sulle ordinarie capacità assunzionali connesse alle cessazioni registrate nell'anno 2019 e che, entro trenta giorni dall'assunzione del personale suddetto, vengono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato i dati concernenti il personale assunto e la spesa annua lorda a regime effettivamente da sostenere.

Infine, la novella normativa sancisce che, per lo svolgimento dei controlli e delle formalità inerenti alle merci che circolano nelle aree costituenti la zona franca doganale di Taranto, è consentita, su richiesta dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio e previa approvazione del competente direttore territoriale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'estensione dell'orario di apertura degli uffici doganali in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374.

Relazione tecnica

La proposta emendativa non comporta maggiori oneri per l'erario

PROPOSTA NORMATIVA
MISURE DI ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO NORMATIVO
PER LA GESTIONE DEGLI OPERATORI DEL TAX REFUND
(*tax refund*)

“Art. xxx

1. *È istituito presso l’Agenzia delle dogane e dei monopoli il Registro nazionale degli intermediari che effettuano operazioni di rimborso di cui al comma 2 dell’articolo 38-quater del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.*
2. *L’iscrizione al registro di cui al comma 1 è obbligatoria. Il Direttore Generale dell’Agenzia individua nell’ambito della dotazione organica dirigenziale non generale disponibile a legislazione vigente la propria struttura competente e disciplina con provvedimento direttoriale le modalità di iscrizione e tenuta del registro.*
3. *Il registro di cui al presente articolo è pubblico ed è reso accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica.*
4. *L’Agenzia delle dogane e dei monopoli esercita poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori sugli operatori di cui al comma 2-quater, secondo quanto disciplinato dalle disposizioni normative di cui ai Titoli V-ter, VI, VII e IX del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, in quanto compatibili.*
5. *Il comma 368 dell’articolo 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è abrogato.*
6. *L’Agenzia delle dogane e dei monopoli provvede all’attuazione delle presenti disposizioni nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.*

Relazione illustrativa

La proposta emendativa è finalizzata a formalizzare l’attribuzione all’Agenzia delle dogane e dei monopoli della vigilanza delle attività rese dagli operatori del settore *tax refund* mediante l’istituzione di un Registro tenuto da ADM, in sostituzione dell’iscrizione dei predetti operatori nell’albo tenuto da Bankitalia ex art. 114-*septies*, che riguarda in genere gli istituti di pagamento.

Come noto, il servizio *tax refund* disciplina le modalità con cui, ai sensi dell’art. 38-*quater* del DPR 633/72, i viaggiatori residenti o domiciliati fuori dell’Unione Europea possono ottenere lo sgravio diretto o il rimborso dell’IVA gravante sui beni acquistati sul territorio nazionale e destinati ad essere immessi in consumo fuori dell’UE.

Atteso che il presupposto per l’applicazione dello sgravio in questione consiste nell’uscita fisica della merce dal territorio dell’UE, sottoposta a vigilanza da parte di ADM, dal 1° settembre 2018 l’Agenzia ha attivato una procedura digitalizzata – denominata Otello – per efficientare il servizio senza pregiudizio delle attività proprie di controllo.

La natura finanziaria dei servizi resi dagli operatori del settore impone che l’attività dei medesimi sia regolamentata mediante l’obbligatorietà dell’iscrizione degli stessi nel registro tenuto da ADM, per assicurare all’utenza che i servizi in questione siano resi da soggetti che prima di intraprendere

tale attività vengano debitamente autorizzati perché in possesso dei necessari requisiti soggettivi e successivamente vigilati.

L'attribuzione all'Agenzia di tale attività di rilascio dell'autorizzazione e successiva vigilanza istituzionalizza quanto già svolto da ADM, mette ordine in un settore che sulla base delle ultime evidenze muove un volume di affari di oltre 3,7 miliardi di euro all'anno e che si presenta particolarmente esposto a flussi finanziari illeciti.

L'attività regolatoria di ADM in uno con le funzionalità di antifrode che le sono proprie assicurano la copertura di entrambe le esigenze rappresentate.

Le problematiche di controllo sopra evidenziate sono evidentemente ancor più urgenti sol che si considerino gli effetti della Brexit.

Invero, visti i dati relativi ai flussi passeggeri da e per la Gran Bretagna, l'imminente uscita di UK dall'unione europea comporterà un inevitabile ed esponenziale incremento delle richieste di sgravio in questione.

Relazione tecnica

La proposta emendativa non comporta maggiori oneri per l'erario e consente di prevedere una riduzione delle ipotesi illecite connesse allo sgravio dell'IIVA *de qua* in un ordine quantitativo che va stimato in un importo non inferiore ai 200 milioni di euro su base annua.

L'importo di 200 milioni è, infatti, pari al 5% del volume complessivo delle transazioni, ed è presumibile un aumento esponenziale delle operazioni tratte sul regno Unito in considerazione dei bassissimi costi di trasporto (nell'ordine di $\frac{1}{4}$ del costo normale) rispetto agli altri paesi extracomunitari.

Considerato, però, che i volumi del traffico passeggeri per il 2021 non potrà non risentire delle limitazioni connesse alla crisi socio-sanitaria tuttora in corso, in via prudenziale per tale annualità si ritiene che la suddetta percentuale vada ridotta al 2% con conseguente aggiornamento della stima a decorrere dal 2021 dell'effetto positivo della proposta *de qua* ad 80 milioni di euro.