



SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO

**Audizione del Direttore dell’Agenzia delle Dogane e
dei
Monopoli**

Cons. Roberto Alesse

“Atto di indirizzo concernente gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle Agenzie fiscali, per gli anni 2024-2026 (Doc. CII, n. 2)”

Roma, 27 febbraio 2024

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è lieta di poter fornire il proprio contributo in ordine ai contenuti dell'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2024-2026, firmato dal Sig. Ministro dell'economia e delle finanze, Giancarlo Giorgetti, il 28 dicembre 2023.

L'Atto di indirizzo rappresenta un documento programmatico fondamentale per il Paese, in quanto indica gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nel cui ambito si devono sviluppare le attività delle Agenzie fiscali, in coerenza con gli obiettivi fissati nel Documento di economia e finanza.

L'Atto di indirizzo declina, dunque, anche le linee principali per la pianificazione delle attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che opera in molteplici e rilevanti settori dell'economia nazionale, garantendo introiti per l'erario pari a circa 79 miliardi di euro su base annua.

[I“servizi, competitività e del sostegno alla crescita”]

Con riferimento all'Area Strategica di Intervento “*servizi, competitività e del sostegno alla crescita*”, all'Agenzia spetta l'importante compito di svolgere azioni dirette a favorire, in un'ottica “*customer-oriented*” e in coerenza con le linee guida contenute nel PNRR, servizi di consulenza e assistenza agli operatori economici italiani, anche attraverso la diffusione e

l'utilizzo degli istituti e delle procedure doganali orientati ad accrescere la capacità competitiva delle aziende.

Per la realizzazione di questo obiettivo, l'Agenzia si impegna al costante miglioramento delle relazioni con i contribuenti, assicurando, in un'ottica di trasparenza e fiducia reciproca, l'adozione di misure di semplificazione e di facilitazione degli adempimenti tributari e la diffusione, anche attraverso circolari, comunicazioni e incontri programmati, della conoscenza delle informazioni necessarie per l'adempimento spontaneo delle obbligazioni tributarie.

Su questo fronte, in considerazione della complessità ed eterogeneità del quadro economico e macroeconomico di riferimento, l'Agenzia ha già annunciato l'avvio di un modello procedimentale innovativo che consentirà di interpretare più agevolmente il contesto reale, permettendo di compiere scelte strategiche non solo nell'interesse del sistema Paese, ma anche di quello dell'intera comunità internazionale. Si tratta dei cd. "*Stati Generali dell'Agenzia*", un appuntamento regolare per ascoltare e raccogliere, da parte dei rappresentanti delle Istituzioni, dell'imprenditoria e del mondo accademico, contributi, riflessioni e proposte relative a tematiche di particolare rilevanza nei settori di competenza dell'Agenzia. Tale modello procedimentale sarà un'importante occasione di incontro tra tutti i soggetti che, a diverso titolo, operano a contatto con l'Agenzia. Gli "*Stati generali*" si svolgeranno, per la prima volta, nella seconda metà del mese di giugno prossimo.

Gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione potranno essere assicurati anche attraverso l'introduzione e il

perfezionamento di sistemi di digitalizzazione delle procedure relative agli adempimenti richiesti agli operatori, che consentiranno di migliorare ulteriormente qualità e tempi di erogazione dei servizi offerti.

Ne rappresenta un virtuoso esempio, da ultimo, la Circolare n. 23/D del 17 novembre 2023, con la quale l’Agenzia, valorizzando l’impiego degli strumenti informatici a sua disposizione per l’individuazione dei profili di rischio inseriti nel circuito doganale di controllo, ha evidenziato i progressi in atto per uniformare l’intero sistema, rendere più efficienti le verifiche e ridurre le tempistiche per lo svincolo della merce.

Nell’ottica della promozione della *tax compliance*, gli ambiti strategici di intervento sono ispirati anche dall’ambiziosa riforma, in atto a livello unionale, che porterà all’emanazione del nuovo Codice doganale dell’Unione, e alla conseguente abrogazione del vigente Regolamento (UE) n. 952/2013, nonché all’istituzione di un’unica Autorità doganale dell’Unione europea.

L’attuazione e l’accrescimento di un sistema fondato sulla *compliance* è, infatti, la matrice del nuovo progetto di modello doganale che, attraverso la trasformazione digitale, consentirà di semplificare notevolmente le procedure doganali per le imprese, in particolare per gli operatori commerciali più affidabili, sostituendo le dichiarazioni tradizionali con un approccio alla vigilanza sulle importazioni basato sui dati.

Pertanto, in continuità con gli esercizi precedenti, l’Agenzia si impegnerà nel continuo e costante perseguimento dell’obiettivo del rafforzamento della *compliance*, anche mediante il

riconoscimento di maggiori semplificazioni agli operatori economici meritevoli di fiducia, indirizzando, in tal modo, l'attività di prevenzione e contrasto prevalentemente verso quelle aree che presentano maggiori rischi di comportamenti non conformi.

In tale ambito, si collocano le iniziative dirette ad incrementare il vantaggio competitivo conseguente al riconoscimento dello *status* di AEO (*Authorized Economic Operator*), finalizzate a promuovere l'attuazione di ulteriori semplificazioni nell'*iter* di rilascio e gestione dell'autorizzazione.

Nel medesimo contesto di semplificazione degli adempimenti a carico degli operatori, si pone l'ambiziosa e progressiva introduzione, per effetto dell'entrata in vigore del nuovo Codice doganale dell'Unione, di una nuova categoria di operatori denominata "*Trust and Check*" (Fiducia e Controllo), in possesso di certificazioni di fiducia e affidabilità basate sulla verifica del rispetto di processi aziendali efficienti e trasparenti e del possesso di requisiti soggettivi altamente qualificati, il che consentirà la possibilità di immettere merci in circolazione nell'Unione senza alcun intervento doganale attivo.

L'Agenzia promuoverà, inoltre, iniziative volte al recupero della competitività dei nodi della rete logistica nazionale per rendere più efficace e sostenibile il sistema di mobilità delle merci legato all'*import* e all'*export* e per fornire un utile contributo al rilancio del sistema Paese.

Tale obiettivo potrà realizzarsi attraverso il coordinamento delle diverse Amministrazioni coinvolte nelle attività di controllo delle

merci. Gli scambi internazionali richiedono, infatti, procedure complesse che coinvolgono non soltanto l’Agenzia, ma anche numerose altre autorità che vigilano sulla tutela dei consumatori, dell’ambiente, dei beni culturali o della sicurezza pubblica.

L’assenza di interoperabilità dei sistemi utilizzati dalle amministrazioni coinvolte costituisce, evidentemente, un grave ostacolo non solo all’attività di controllo, ma anche all’efficacia e all’efficienza dell’intera operazione doganale, generando costi aggiuntivi per gli operatori.

A garanzia della piena ed efficace attuazione delle linee strategiche finora descritte, un ruolo fondamentale è, dunque, affidato agli strumenti di coordinamento tra pubbliche amministrazioni.

Sotto tale profilo, saranno rafforzate e razionalizzate le già considerevoli forme di collaborazione tra Agenzia e soggetti pubblici (o privati qualificati) attraverso Convenzioni, Protocolli d’intesa e Memorandum, finalizzate (queste collaborazioni) allo svolgimento di attività e iniziative utili a condividere *best practice* e servizi di eccellenza.

Segnalo, a titolo esemplificativo, l’importante Protocollo d’Intesa siglato con la Guardia di Finanza il 3 aprile 2023, di durata triennale, per il coordinamento delle attività di contrasto agli illeciti tributari, ma anche i non meno rilevanti Protocolli siglati con le altre Forze dell’ordine.

A livello unionale, l’Agenzia partecipa, tra l’altro, alle attività propedeutiche all’attuazione del Reg. UE 2399/2022 che ha

istituito lo Sportello unico dell'Unione europea per le dogane, che consentirà alle autorità doganali e alle altre amministrazioni vigilanti sulle operazioni internazionali, attraverso un nuovo sistema integrato di servizi elettronici interoperabili a livello nazionale e dell'Unione europea, di scambiare le informazioni richieste per lo sdoganamento e di operare un controllo automatizzato ed efficiente.

In attuazione dei programmi unionali, l'Agenzia partecipa anche al sistema di interfaccia unica marittima europea interoperabile [(European Maritime Single Window environment- EMSWe)], finalizzato a semplificare, attraverso la trasmissione elettronica delle informazioni, gli obblighi dichiarativi a carico delle navi che attraccano, stazionano e partono dai porti dell'Unione europea. Il sistema, introducendo servizi digitali per armonizzare le procedure nazionali esistenti e per ridurre la necessità di supporti cartacei, punta a migliorare la competitività e l'efficienza del settore del trasporto marittimo europeo.

Il miglioramento dei servizi offerti agli operatori, nell'ottica di una maggiore efficienza, semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa, impegnerà l'Agenzia anche negli altri settori di competenza.

Con riguardo, invece, al settore dei tabacchi, l'Agenzia ha promosso l'avvio di diversi progetti diretti al potenziamento dei sistemi telematici, allo scopo di ridurre i tempi di erogazione dei servizi agli operatori.

In particolare, nell'ottica di migliorare la qualità dei servizi offerti agli operatori economici, con riguardo alle forme di pagamento

elettronico, alla riduzione dei tempi di risposta alle istanze, nonché alle modalità di rilascio delle autorizzazioni, l’Agenzia ha determinato nuove modalità operative per la richiesta di fornitura, trasferimento e rendicontazione dei contrassegni di legittimazione tramite specifica procedura informatizzata, denominata “Gestione contrassegni”, operativa e disponibile per gli operatori economici a decorrere dall’8 gennaio 2024.

Attraverso la registrazione delle credenziali sul sito dell’Agenzia, i soggetti autorizzati (depositari e rappresentanti fiscali) potranno chiedere, in via telematica, la fornitura di contrassegni di legittimazione e provvedere al relativo pagamento tramite il portale “Opera” dell’Agenzia delle dogane e monopoli o il modello “F24 Accise”, utilizzando il codice tributo specifico per ogni tipologia di prodotto.

Sono previsti interventi evolutivi diretti a migliorare anche la gestione telematizzata delle istanze di registrazione dei prodotti liquidi da inalazione, al fine di agevolare il processo di attribuzione dei codici di commercializzazione riducendo significativamente i margini di errore nelle attività di controllo.

Anche nel settore delle accise e delle altre imposte indirette, in coerenza con gli obiettivi della delega fiscale prevista dalla Legge n. 111/2023, è allo studio un processo di certificazione per consentire di riconoscere, ai soggetti qualificati come affidabili e solvibili, alcuni benefici, quali la semplificazione degli adempimenti amministrativi e l’esonero, parziale o integrale, dall’obbligo della prestazione delle cauzioni.

In particolare, nel settore dei prodotti energetici, l’Agenzia

attuerà progetti telematici volti a consentire agli operatori non interconnessi di trasmettere, in modalità “*User to System*”, i registri cartacei, le comunicazioni preventive di operazioni di miscelazione dei biocarburanti e le comunicazioni preventive e consuntive sulla denaturazione degli oli minerali.

L’Agenzia farà precedere l’introduzione delle citate innovazioni tecnologiche da iniziative di confronto e di collaborazione con gli operatori economici ed i contribuenti, al fine di favorire la conoscenza della normativa unionale e nazionale e per incrementare il livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

Ne è già un esempio l’intensa attività di supporto agli operatori, realizzata attraverso la diffusione sul sito internet dell’Agenzia delle informazioni tecniche di pertinenza, ai fini dell’applicazione del Regolamento (UE) 2023/956 che ha istituito un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere [(CBAM)] per garantire che gli impegni di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, assunti in ambito dell’Unione Europea, non siano compromessi dalla importazione di merce caratterizzata da maggiore intensità di carbonio e/o dalla delocalizzazione della produzione verso Paesi terzi che adottino discipline ecologiche meno rigorose rispetto a quella degli Stati Membri dell’Unione europea.

[II -Fiscalità, prevenzione e contrasto all’evasione]

Con riferimento all’**Area Strategica di intervento “Fiscalità, prevenzione e contrasto all’evasione”**, l’Agenzia è chiamata ad adottare interventi diretti alla prevenzione degli inadempimenti

tributari e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei controlli per contrastare l'evasione tributaria, assicurando il presidio del territorio negli ambiti di competenza.

Saranno potenziate le metodologie e gli strumenti tecnologici a sostegno del contrasto ad ogni forma di contrabbando doganale, cosicché, tramite un efficace effetto di deterrenza, sarà possibile indirizzare gli interventi verso quelle aree che presentano maggiori rischi di comportamenti non conformi.

Con specifico riferimento alle attività di controllo, l'Agenzia intensificherà le azioni poste in essere per la tempestiva individuazione, prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria, presidiando il settore del commercio elettronico e quello delle accise e lo farà attraverso attività di *intelligence* che si avvalgono dello sviluppo di strumenti tecnologici di controllo predittivo; mediante la condivisione delle banche dati con enti nazionali, unionali e internazionali; attraverso interventi volti a rafforzare il sistema di analisi del rischio nell'ambito dei controlli relativi al denaro contante a seguito dei viaggiatori da e verso l'estero, nonché mediante quelli relativi a flussi commerciali internazionali.

Il commercio elettronico è la nuova frontiera dei mercati internazionali del terzo millennio e, negli ultimi anni, ha registrato un incremento esponenziale che ha impegnato l'Agenzia, insieme alle Istituzioni unionali e internazionali [(World Trade Organization -WTO e World Customs Organization-WCO)], in un'intensa attività di analisi e di studio, finalizzata a disciplinare lo specifico settore per assicurare una

concorrenza leale tra le imprese ed evitare abusi che possano comportare perdite di gettito fiscale per gli Stati.

In tale settore, l'obiettivo dell'Agenzia è quello di adeguare il modello doganale alle peculiarità delle operazioni attraverso un sistema di semplificazione degli adempimenti degli operatori economici e contestuale riduzione dei costi amministrativi. Inoltre, verrà assicurata un'adeguata azione di contrasto alle frodi finalizzata alla riscossione della fiscalità applicabile a tali merci (dazi e IVA).

Nel settore delle accise, utilizzando anche l'interoperabilità con altri Enti, saranno rafforzate le semplificazioni mediante la digitalizzazione delle metodologie di pagamento, delle procedure relative sia alla presentazione di istanze, dichiarazioni e rimborsi, sia alla tenuta delle contabilità. In tal modo, con particolare riferimento alla filiera dei carburanti e al contrasto alle frodi IVA, sarà, altresì, favorito l'utilizzo di tecnologie innovative quali l'intelligenza artificiale e *Internet of things*.

Nel quadro delle iniziative volte al miglioramento della qualità dei controlli, saranno rafforzate le sinergie istituzionali con la Procura europea, la Direzione distrettuale antimafia e con l'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia; in tal modo, le attività di analisi, prevenzione e repressione delle condotte illecite saranno integrate nell'ambito della Rete nazionale antifrode. Inoltre, come già detto, l'Agenzia potenzierà la cooperazione internazionale con le omologhe Amministrazioni, al fine di garantire una efficace e tempestiva azione di prevenzione e contrasto alle frodi attraverso il potenziamento della collaborazione con le Autorità giudiziarie.

[III – Legalità]

Con riferimento all'Area Strategica di intervento "*Legalità*", l'Agenzia è chiamata ad assicurare la protezione dei cittadini, delle imprese e del territorio negli ambiti di sua competenza. E lo fa attraverso il controllo delle merci in ingresso nell'Unione Europea; attraverso il contrasto alla contraffazione e la tutela della sicurezza e della salute dei consumatori (con particolare riguardo ai prodotti alimentari che entrano nell'Unione da Paesi terzi), della proprietà intellettuale, dei beni culturali, delle specie in via di estinzione, nonché attraverso il monitoraggio dell'andamento del mercato dei prodotti da fumo, dei prodotti liquidi da inalazione e dei prodotti accessori ai tabacchi da fumo.

Nel settore doganale, tutti gli interventi descritti nell'Area Strategica di Intervento "*I- Fiscalità, prevenzione e contrasto dell'evasione*" contribuiranno anche all'attuazione degli obiettivi programmatici di elevazione della protezione dei cittadini e della qualità dei servizi offerti.

L'Agenzia adotterà, inoltre, specifiche azioni in ambito extra-tributario, con particolare riguardo alla tutela del *Made in Italy*.

Aggiungo, con specifico riferimento alla salute dei cittadini italiani e dell'Unione Europea, che l'Agenzia intende potenziare le attività di tutela attraverso il rafforzamento dei già elevati *standard* di qualità nell'analisi tecnico-scientifica dei prodotti esaminati dai propri Laboratori chimici.

Nel settore dei tabacchi, il monitoraggio dell'andamento del mercato dei prodotti di riferimento consentirà di consolidare le entrate erariali attese e di proporre all'Autorità politica eventuali interventi sulla fiscalità dei prodotti per la razionalizzazione della rete di vendita, per il controllo della produzione, della distribuzione e della circolazione in conformità alla normativa nazionale e unionale.

L'attività dell'Agenzia proseguirà anche nel settore del gioco pubblico al fine di assicurare l'impegno finalizzato a elevare la qualità dell'offerta di gioco, proteggendo i soggetti vulnerabili e contrastando il gioco illegale.

In Italia, il modello organizzativo del sistema dei giochi pubblici e le relative modalità di regolamentazione sono previsti e disciplinati nell'esercizio della riserva statale, che distingue i giochi non consentiti da quelli consentiti.

Tutta la materia del gioco pubblico è in fase di riordino nell'ambito delle misure di attuazione della delega.

Come è noto, è in corso di approvazione il decreto delegato in materia di gioco a distanza, che non risente, al contrario del gioco su rete fisica, della particolare complessità determinata, invece, dalla legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

Proprio al fine di superare le criticità che hanno rallentato il processo di riassegnazione delle concessioni del gioco su rete fisica, derivanti dalla sovrapposizione della normazione nazionale, regionale e comunale, l'Agenzia è già impegnata nei lavori del tavolo tecnico che vede coinvolti il Governo, le

Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'ANCI e l'UPI, per la positiva conclusione della riforma dell'intero comparto del gioco pubblico.

Per il perseguimento degli obiettivi in materia di giochi pubblici concorreranno, dunque, le attività di analisi finalizzate alla realizzazione della riforma complessiva del gioco pubblico, in modo da assicurare, a invarianza di gettito erariale, la riduzione dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo, nonché il rafforzamento del controllo sul divieto di gioco ai minori, anche attraverso il coinvolgimento del Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale da me presieduto.

Nei confronti dei giocatori problematici a rischio disturbo gioco di azzardo sono allo studio strumenti di limitazione del gioco, predittivi del rischio, e controlli informatici e tecnologici che consentiranno di individuare le condotte di gioco a rischio compulsivo, così da aumentare anche il controllo nei confronti del gioco minorile.

Si potrà anche, tramite gli strumenti del *responsible gaming*, individuare l'effettiva consapevolezza della condotta da parte del giocatore compulsivo e si potrà, tramite strumenti di monitoraggio del gioco in tempo reale, intervenire sui conti di gioco, sospendendo temporaneamente la possibilità di giocare.

Le campagne informative e le iniziative di comunicazione responsabile già in programma forniranno ulteriori strumenti di contrasto al rischio ludopatico.

[IV. Risorse]

Da ultimo, l’Agenzia è chiamata a valorizzare le **risorse** umane e tecnologiche a disposizione, ad ottimizzare la funzione organizzativa e a migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa. Da questo punto di vista, sotto la mia guida iniziata un anno fa, è stata compiuta un’autentica “rivoluzione” amministrativa all’interno dell’Agenzia, se si considera che è stata valorizzata e responsabilizzata tutta la dirigenza di ruolo; che sono state riformate tutte le strutture centrali dell’Agenzia; che si sta provvedendo, ora, a riformare gli uffici territoriali, unificando tutte le competenze, così da migliorare i servizi a vantaggio dell’utenza; che sono state procedimentalizzate tutte le attività che presentano rischi di gestione in capo alle direzioni competenti; che sono stati assunti numerosi dirigenti e funzionari; che è stato dato risalto ai rapporti con le organizzazioni sindacali.

Al riguardo, evidenzio che l’Agenzia ha intrapreso nel tempo iniziative dirette a favorire l’articolazione flessibile della prestazione lavorativa, con riguardo ai tempi e ai luoghi di lavoro, sia promuovendo un modello culturale e organizzativo orientato al lavoro per obiettivi, sia sviluppando modalità lavorative in linea con le esigenze di potenziamento della digitalizzazione, quale strumento di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, sia, infine, favorendo il benessere organizzativo.

Per quanto concerne le modalità della prestazione lavorativa del personale, nell'anno 2023, è stata definita, previo confronto sindacale, la regolamentazione del lavoro agile e delle altre forme di lavoro da remoto che tiene conto delle esigenze istituzionali e dei risultati dell'indagine sulla percezione del benessere organizzativo.

Parimenti, sarà rafforzato il ruolo del “*disability manager*” come strumento di crescita in termini di benessere relazionale, promuovendo l'inclusione e la partecipazione ai processi lavorativi dei lavoratori con disabilità.

Tramite l'azione del “*mobility manager*” nelle aree metropolitane, invece, sarà assicurata l'adozione di un piano degli spostamenti dei dipendenti, anche attraverso la fruizione del lavoro agile nel rispetto della tutela dell'ambiente, in applicazione dei provvedimenti adottati dal Governo.

Inoltre, rappresento che, nel Piano integrato di attività e organizzazione per il triennio 2024-2026 dell'Agenzia, si prevede l'assunzione di ulteriore personale dirigenziale e delle “Aree”.

Inoltre, l'attività dell'Agenzia è stata finalizzata alla valorizzazione del capitale umano attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale, considerato elemento centrale nella strategia individuata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Per quanto concerne la qualificazione del patrimonio immobiliare in uso all'Agenzia, in armonia con gli obiettivi definiti dalla Missione 2 del PNRR, saranno realizzati interventi

volti all'efficientamento energetico, promuovendo l'utilizzo di impianti alimentati da fonti rinnovabili e di ogni altra soluzione idonea a ridurre i consumi degli edifici.

Infine, l'Agenzia è impegnata in un'intensa operazione di razionalizzazione degli immobili, che comporterà il progressivo abbandono di locazioni passive, l'accorpamento di sedi periferiche e l'acquisizione al demanio statale di sedi strategiche.

*Signor Presidente, Onorevoli Senatori,
con l'auspicio che l'esposizione sia stata chiara ed
esaustiva, si rimane a disposizione per le vostre eventuali
domande.*

Vi ringrazio.