

COMMISSIONE VI
FINANZE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

50.

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 SETTEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANFRANCO CONTE

INDI

DEL VICEPRESIDENTE COSIMO VENTUCCI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Lapecorella Fabrizia, <i>Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	3, 6, 10, 13, 14, 18
Conte Gianfranco, <i>Presidente</i>	3	Pagano Alessandro (PdL)	10
Audizione del Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5291, recante « Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita » (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Ventucci Cosimo (PdL)	11
Conte Gianfranco, <i>Presidente</i> .	3, 6, 9, 12, 14, 18	Audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5291, recante « Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita » (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Causi Marco (PD)	9, 10	Conte Gianfranco, <i>Presidente</i> .	19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 35, 36
Comaroli Silvana Andreina (LNP)	9, 14	Ventucci Cosimo, <i>Presidente</i>	27, 33, 34, 37

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

	PAG.		PAG.
Aronica Alessandro, <i>Direttore della Direzione centrale personale e organizzazione dell'Agenzia delle dogane</i>	29, 34, 35, 36	ALLEGATI:	
Causi Marco (PD)	25	<i>Allegato 1: Documentazione consegnata dal Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	38
Pagano Alessandro (PdL)	26, 29, 31, 32	<i>Allegato 2: Documentazione consegnata dal Direttore dell'Agenzia delle dogane</i>	55
Peleggi Giuseppe, <i>Direttore dell'Agenzia delle dogane</i> ...	19, 20, 21, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 36		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANFRANCO CONTE

La seduta comincia alle 10,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5291, recante «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5291, recante «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita».

La professoressa Lapecorella è accompagnata dal dottor Giovanni D'Avanzo, direttore della direzione studi e ricerche economico-fiscali, dalla dottoressa Maria

Teresa Monteduro, dirigente presso la stessa direzione, e dal dottor Luca Miele, dirigente presso la direzione legislazione tributaria.

Do la parola alla professoressa Lapecorella.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Signor presidente, onorevoli deputati, intervengo in questo ciclo di audizioni sulla delega fiscale ben consapevole che i vertici di altre strutture dell'amministrazione finanziaria, già ascoltati dalla Commissione, hanno avuto modo di approfondire alcuni temi specifici affrontati dal disegno di legge delega n. 5291. Dunque, il mio obiettivo, oggi, è quello di inquadrare il provvedimento nell'ambito dell'azione di governo iniziata con il decreto-legge n. 201 del 2011, e provare, altresì, a indicarvi le prospettive che potrebbero derivare dall'approvazione del provvedimento.

Il disegno di legge delega in materia fiscale porta avanti in maniera molto netta e chiara la strategia impostata con il menzionato decreto-legge n. 201 del 2011, prevedendo interventi strutturali, su specifici aspetti di *tax design* e di *tax administration*, finalizzati a correggere alcuni aspetti critici del sistema fiscale italiano, per renderlo più equo e orientato alla crescita economica.

Questo è un aspetto che va chiarito. La lettura degli atti relativi al dibattito svoltosi presso codesta Commissione mi ha dato modo di rilevare come vi sia un certo margine di confusione, collegato al fatto che era stato depositato in Parlamento, dal precedente Governo, un disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale. Il disegno di legge delega in discussione non ha, al contrario del precedente, alcuna

ambizione di intervenire per riformare il sistema tributario, ma si pone l'obiettivo di prevedere interventi specifici di natura strutturale, al fine di modificare in maniera stabile, nel medio periodo, alcuni aspetti del sistema tributario, di orientare quest'ultimo alla crescita economica e di assicurarne sempre di più l'equità.

In particolare, il disegno di legge delega intende: consolidare il percorso di risanamento finanziario attraverso azioni di razionalizzazione del sistema; continuare a operare secondo la logica dell'utilizzo prudente della leva fiscale, per ristabilire condizioni di crescita più robuste nel medio e lungo periodo; rafforzare ulteriormente la lotta all'evasione e all'elusione fiscale e rivedere la tassazione — in particolare, quella concernente le imprese —, in funzione della crescita, dell'internazionalizzazione e della fiscalità ambientale. Sono questi gli ambiti specifici di intervento di cui si occupa il disegno di legge delega.

Per riepilogare il contesto dal quale partiamo, vorrei ricordare che l'azione di riequilibrio dei conti pubblici per il triennio 2012-2014 è stata sviluppata in fasi successive. La strategia del Governo aveva tre obiettivi prioritari: il consolidamento fiscale, la crescita e l'equità. Le misure più importanti adottate con il decreto-legge cosiddetto « Salva Italia » sono, a mio avviso, l'incremento della tassazione patrimoniale sugli immobili, l'incremento della tassazione sui consumi e l'incremento delle accise con un « contenuto » ambientale, l'introduzione della misura di aiuto alla crescita economica (ACE) e gli interventi di riduzione del costo del lavoro, attraverso specifiche disposizioni relative alla deducibilità dell'IRAP.

I punti qualificanti del disegno di legge delega, rispetto al quadro delineato dal « Salva Italia », sono essenzialmente tre.

In primo luogo, esso interviene per assicurare l'equità e la razionalità del sistema fiscale, prevedendo la revisione del catasto dei fabbricati, la stima e il monitoraggio dell'evasione fiscale, il monitoraggio e il riordino delle *tax expenditures*, ossia delle disposizioni che determinano

erosione della base imponibile dei diversi tributi, o del gettito dei diversi tributi.

In secondo luogo, il disegno di legge delega prevede misure collegate al contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, essenzialmente finalizzate ad assicurare una maggiore certezza del diritto e a migliorare i rapporti tra il fisco e i contribuenti.

Nello specifico, il disegno di legge delega il Governo ad introdurre il principio generale del divieto dell'abuso del diritto, nonché a prevedere misure di semplificazione e di revisione dell'intero sistema sanzionatorio e l'introduzione della cosiddetta *enhanced relationship* tra il fisco e i contribuenti, largamente raccomandata da organismi internazionali, tra i quali, in particolare, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

In terzo luogo, il disegno di legge delega prevede interventi in materia di tassazione delle imprese in funzione della crescita e della competitività internazionale. Più specificamente, sono previsti l'introduzione di un nuovo regime di tassazione del reddito d'impresa, l'imposta sul reddito d'impresa (cosiddetta IRI), interventi di razionalizzazione dell'IVA e dell'IRAP, interventi in materia di fiscalità ambientale e in materia di giochi pubblici.

Il disegno di legge delega è stato oggetto di un approfondito esame da parte di una delegazione del Fondo monetario internazionale, che è stata a Roma, su invito del Governo, dal 12 al 26 luglio (è insolito, per un'organizzazione internazionale, dedicare un periodo così lungo all'esame di un unico provvedimento di un Paese). La missione tecnica del Fondo monetario internazionale, estremamente qualificata e guidata dal professor Michael Keen, del Dipartimento affari fiscali del Fondo medesimo, ha lavorato con grande intensità, incontrando tutte le strutture di vertice, tutte le strutture tecniche dell'amministrazione finanziaria e le parti sociali. La missione si è conclusa con la redazione di un rapporto, ancora in bozza, che sarà pubblicato a breve, nelle lingue inglese e italiano.

La delegazione ha concluso la sua missione incontrando il Presidente del Con-

siglio, professor Monti, il Ministro dell'economia e delle finanze, professor Grilli, e il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, dottor Ceriani.

La delegazione del Fondo monetario internazionale ha espresso una valutazione complessiva estremamente positiva sugli interventi previsti dal disegno di legge delega. Il provvedimento è stato valutato come un passo importante in diverse direzioni positive. I tecnici del Fondo hanno concluso la loro analisi del nostro sistema fiscale, e degli interventi previsti nel disegno di legge, indicando, tra questi, quelli che potevano avere carattere prioritario. Li cito nell'ordine: revisione del catasto; misure in materia di certezza del diritto e miglioramento delle relazioni tra fisco e contribuenti; nuova tassazione del reddito di impresa (IRI).

Mi soffermerei adesso, brevemente, proprio sulle tre aree di intervento che sono state indicate come prioritarie dal Fondo monetario internazionale, provando a chiarire le ragioni per cui si ritiene importante l'adozione dei decreti legislativi attuativi in tali settori.

La revisione del catasto dei fabbricati è, ovviamente, finalizzata a migliorare l'equità e l'efficienza del prelievo sugli immobili. Perché è necessario migliorare l'equità del prelievo sugli immobili? Sappiamo tutti che le rendite catastali sono state rivalutate, da ultimo, nel 1990 e che, attualmente, esse non risultano congrue rispetto al valore di mercato degli immobili.

Il decreto-legge n. 201 del 2011, dovendo intervenire con urgenza, ha compiuto una scelta pragmatica, non in grado di correggere le sperequazioni collegate al differenziale tra le rendite catastali e i valori di mercato. In particolare, con il decreto-legge si è intervenuti ampliando la base imponibile dell'imposta patrimoniale sugli immobili, dell'imposta municipale propria, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, agendo essenzialmente su un incremento dei coefficienti catastali.

Si è poi intervenuti anche aumentando le aliquote delle imposte, ma ciò che non

ha corretto le sperequazioni territoriali dei differenziali tra rendite e valori di mercato è l'incremento uniforme della base imponibile, l'unico tipo di intervento concepibile nel limitato tempo a disposizione del Governo.

È proprio per questo motivo che, già all'indomani dell'approvazione del cosiddetto «Salva Italia», è stata immediatamente dichiarata la volontà di intervenire con una revisione del sistema catastale. La riforma del sistema catastale è un'operazione estremamente ambiziosa, che il Governo intende portare avanti favorendo la collaborazione tra i comuni e l'Agenzia del territorio.

Le ragioni che hanno indotto a intervenire sulla tassazione immobiliare, nel momento in cui era forte l'esigenza di consolidare ulteriormente i saldi di finanza pubblica, alla fine dello scorso anno, sono ben note: esse sono collegate al livello relativamente basso della tassazione immobiliare in Italia rispetto a quella di altri Paesi, per lo meno di quelli membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

In Italia, la tassazione immobiliare raggiunge lo 0,6 per cento, mentre nel Regno Unito tocca il 3,5, negli Stati Uniti il 3,1 e in Francia il 2,4 (la media dei Paesi dell'OCSE è dell'1,1 per cento).

Il valore complessivamente basso della pressione fiscale sugli immobili in Italia ha indotto il Governo a intervenire in questo ambito, con la consapevolezza che un aumento della pressione fiscale nel settore immobiliare poteva essere utile per conseguire anche obiettivi redistributivi. Infatti, dalle analisi svolte dal Dipartimento delle finanze in collaborazione con l'Agenzia del territorio, e dall'integrazione delle banche dati catastali con quelle delle dichiarazioni dei redditi, emerge una fotografia della distribuzione della ricchezza nel nostro Paese che giustifica un simile intervento. In particolare, emerge dall'analisi congiunta delle dichiarazioni dei redditi e delle proprietà immobiliari che il reddito disponibile è molto meno concentrato della ricchezza immobiliare totale, e

che quest'ultima è molto meno concentrata della ricchezza immobiliare rappresentata dalle abitazioni principali.

PRESIDENTE. Nel documento che ha consegnato alla Commissione è specificato, a piè di pagina, che le percentuali cui ha fatto riferimento in precedenza sono calcolate senza tenere conto delle imposte sui trasferimenti di proprietà e di altre tasse non ricorrenti. Se queste fossero incluse nel calcolo, cosa succederebbe?

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.* Si tratta di un'osservazione importante. Ne parleremo più diffusamente quando commenteremo l'aspetto dell'invarianza di gettito.

Le percentuali della pressione fiscale immobiliare, riportate nel grafico a pagina 8 del documento che ho consegnato, si riferiscono alle imposte patrimoniali. Le *recurrent property taxes* sono, infatti, le imposte patrimoniali. Ho utilizzato la suddetta rappresentazione per giustificare quanto è stato fatto alla fine del 2011: dovendo reperire entrate per rimettere in ordine i saldi di finanza pubblica, un ambito di intervento ovvio è sembrato quello della tassazione patrimoniale immobiliare, ossia quello dell'IMU.

L'intervento compiuto, che è stato mirato ad aumentare la base imponibile, assoggettando a tassazione anche la prima casa, risponde anche a una finalità di perequazione del reddito, nel momento in cui si tiene conto del fatto che la ricchezza immobiliare totale è molto meno concentrata della ricchezza immobiliare rappresentata dalle abitazioni principali.

Tale tipo di intervento sembrava, per un verso, allineare il nostro livello di pressione fiscale sugli immobili, generato da imposte patrimoniali, con i valori delle medie internazionali e, per un altro verso, correggere alcune sperequazioni nella distribuzione del reddito e della ricchezza.

Vengo al tema delle imposte sui trasferimenti immobiliari, richiamato dal presidente.

La riforma del catasto, di cui vi ha parlato diffusamente la dottoressa Ale-

manno, sarà finalizzata alla perequazione effettiva dei differenziali delle rendite tra immobili situati in diversi territori urbani, assicurerà la redistribuzione del carico tributario in modo coerente con il valore dell'immobile e sarà realizzata a invarianza di gettito.

Ciò significa che la pressione fiscale aumenterà per alcuni contribuenti e diminuirà per altri. La pressione fiscale potrebbe anche aumentare per tutti i contribuenti in maniera differenziata. In tal caso, l'invarianza di gettito, che è riferita al comparto intero della tassazione sugli immobili, sarà assicurata da interventi sulle aliquote. Si tratterà sia delle aliquote dell'imposta patrimoniale, sia, in maniera probabilmente più importante, delle aliquote delle imposte sui trasferimenti degli immobili, con l'ulteriore vantaggio di ridurre alcune distorsioni del mercato immobiliare e, quindi, di recuperare efficienza in tale mercato.

Il secondo ambito di intervento indicato come prioritario dagli esperti del Fondo monetario internazionale è quello della tassazione del reddito di impresa, che dovrebbe essere rivista in funzione della crescita delle imprese e dell'aumento della loro competitività internazionale.

Il disegno di legge delega, in particolare, persegue la neutralità del sistema tributario rispetto alle scelte dei contribuenti, correggendo alcune distorsioni esistenti.

Richiamerò adesso, nel dettaglio, il meccanismo di tassazione prefigurato dal disegno di legge.

Essenzialmente, si intende assoggettare a un'imposta unica, con la stessa aliquota prevista per la tassazione delle società di capitali, i redditi di impresa e di lavoro autonomo. In questo modo, si assicura la neutralità fiscale rispetto alla scelta della forma giuridica dell'impresa. Il meccanismo di tassazione prevede la deducibilità dalla base imponibile del reddito di impresa, che dovrebbe essere assoggettato all'aliquota uniforme dell'imposta societaria, della parte del reddito medesimo imputabile all'imprenditore o al socio che presta la sua opera nella società.

Tale remunerazione, deducibile dal reddito d'impresa, diviene assoggettabile, invece, all'imposta personale sul reddito delle persone fisiche. In questa maniera, si consegue anche un miglioramento dell'equità orizzontale. Si tratta di un reddito che, in effetti, può essere considerato come un reddito da lavoro, alla stessa stregua degli altri redditi da lavoro, normalmente assoggettati all'imposta personale sul reddito progressiva.

L'applicazione della predetta forma di tassazione uniforme, riguardante anche i soggetti diversi dalle società, incentiva la capitalizzazione delle imprese: il mantenimento degli utili all'interno di esse comporta un risparmio d'imposta, poiché l'aliquota uniforme dell'imposta societaria è generalmente inferiore all'aliquota marginale massima dell'imposta personale. L'incentivo favorirebbe ulteriormente la patrimonializzazione delle imprese rispetto a quanto già previsto con l'introduzione dell'aiuto alla crescita economica, introdotto con il decreto-legge cosiddetto « Salva Italia ». Ricordo, in proposito, che la denominazione della misura da ultimo indicata, introdotta dal decreto-legge n. 201 del 2011, rende in italiano, con espressione secondo me efficace, la locuzione inglese *Allowance for Corporate Equity*.

Si introduce, quindi, un regime di deducibilità volto a favorire la patrimonializzazione delle imprese, unanimemente riconosciuto come uno dei fattori più importanti per promuovere la crescita del nostro sistema produttivo.

I principi e criteri direttivi di cui all'articolo 11 del disegno di legge prevedono anche nuove modalità di calcolo della base imponibile, in un'ottica di semplificazione e di razionalizzazione.

La disposizione in materia di imposizione sui redditi di impresa è piuttosto semplice, ma molto importante. Credo, signor presidente, che vi darà tanto da lavorare e da riflettere. In tale disposizione si fa riferimento, tra l'altro, all'istituzione di regimi che prevedano il pagamento forfetario di un'unica imposta. Ciò fa ragionevolmente presumere che, nella predisposizione dei decreti delegati, si tro-

veranno modalità di trattamento delle imprese coerenti con le loro diverse dimensioni. Leggendo il testo del disegno di legge delega, appare ragionevole aspettarsi una razionalizzazione dei regimi forfetari per le imprese di piccole dimensioni, mentre l'applicazione del nuovo regime dovrebbe essere riservata alle imprese di più grandi dimensioni. Si tratterà di decidere come definire le modalità applicative e come assicurare la coerenza tra i regimi forfetari attualmente esistenti — il regime dei nuovi minimi, il regime per le nuove iniziative produttive e quello storico per le imprese in contabilità semplificata —, attraverso una tassazione diversa del reddito di impresa.

Il terzo ambito di intervento indicato dagli esperti del Fondo internazionale riguarda la certezza del diritto e il contrasto all'elusione e all'evasione fiscale, nonché il miglioramento dei rapporti tra fisco e contribuenti.

Si ritiene prioritario assicurare maggiore certezza del diritto. Occorre rimediare ai numerosi interventi stratificati — susseguitisi nel tempo con scarsa coerenza —, i quali hanno prodotto una conseguenza deleteria per il funzionamento del sistema fiscale: la mancanza di certezza, da parte dei contribuenti, in merito all'applicazione delle regole tributarie. La certezza del diritto è ritenuta non soltanto un fattore essenziale per la competitività, ma anche un elemento essenziale affinché le imprese effettuino in maniera corretta le proprie scelte di investimento.

Quando si pensa alla competizione tra ordinamenti diversi, si considerano, di solito, le caratteristiche dei sistemi tributari, collegate alle caratteristiche strutturali delle imposte (determinazione della base imponibile e definizione delle aliquote). Per stabilire quale sistema tributario sia più attrattivo rispetto a un altro, si confrontano entità e definizioni sofisticate — quali aliquote effettive marginali o aliquote effettive medie —, perdendo di vista, tuttavia, il fatto che alcune caratteristiche complessive dell'ordinamento possono giocare un ruolo altrettanto importante nella localizzazione delle attività produttive.

È questa, fondamentalmente, l'idea che ha spinto gli esperti del Fondo monetario internazionale a individuare nella maggiore certezza del diritto una delle esigenze da soddisfare prioritariamente, per perseguire gli obiettivi del consolidamento dei saldi di finanza pubblica e della crescita del sistema economico italiano.

Il disegno di legge delega introduce una definizione generale di abuso del diritto, riferendola a tutti i tributi e prevedendo adeguate garanzie procedurali. L'ambito in cui si deve operare presenta un'estrema complessità. Sappiamo, in particolare, quanto sia difficile recepire in una norma un concetto tanto complesso e sfuggente come quello dell'abuso del diritto, ma anche quanto sia importante, per le nostre imprese, avere certezza delle conseguenze anche fiscali delle scelte economiche da compiere.

I principi e criteri direttivi previsti dal disegno di legge delega si caratterizzano per il fatto che il concetto di abuso del diritto che si intende introdurre nel nostro sistema tributario in sostituzione delle attuali disposizioni antielusive, è esteso a tutti i tributi non armonizzati, ponendo a carico dell'amministrazione l'onere della prova del disegno abusivo e a carico del contribuente, invece, l'onere di allegare l'esistenza di valide ragioni extrafiscali alternative o concorrenti, non marginali, che giustificano il ricorso agli strumenti giuridici utilizzati. Inoltre, sono previste adeguate garanzie procedurali volte a garantire un efficace contraddittorio tra amministrazione finanziaria e contribuente in ogni fase del procedimento di accertamento e in ogni stato e grado del giudizio tributario.

L'idea, anche in questo caso, è proprio quella di favorire le scelte delle imprese che possono essere positive per la crescita economica.

Dell'argomento ha parlato in molte occasioni il Sottosegretario Ceriani. Da economista, credo si tratti di un aspetto molto importante. Esprime una profonda verità, che ha, peraltro, un chiaro senso economico, l'affermazione secondo la quale le scelte produttive o di investimento delle

imprese possono essere compiute in maniera efficiente anche in condizioni di rischio, laddove si intenda fare riferimento, con tale locuzione, a eventi non noti, ai quali è possibile, tuttavia, assegnare una probabilità di verifica. L'assunzione del rischio è, infatti, un elemento essenziale dell'attività imprenditoriale, e la remunerazione dell'imprenditore comprende anche quella per l'assunzione del rischio.

Altra questione sono, invece, le scelte in condizioni di incertezza, condizionate da eventi di cui non si conosce la probabilità. In questi casi, sono altamente probabili scelte produttive o di investimento non ottimali, scelte di non investire o di investire in altri luoghi, di localizzare attività produttive in Paesi e in contesti economici i cui ordinamenti garantiscano maggiore certezza.

Sempre nell'ottica di aumentare la certezza del diritto, il disegno di legge delega migliora i rapporti tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti, seguendo le raccomandazioni dell'OCSE sulla *enhanced relationship*.

Vorrei spendere due parole su questo concetto. Si tratta di cambiare radicalmente il rapporto tra il fisco e le grandi imprese, le quali sono normalmente dotate di sistemi di controllo interno di diverso tipo. L'idea è quella di rendere obbligatorio, per i grandi contribuenti, l'inserimento nei controlli interni anche di sistemi di controllo del rischio fiscale. Questi dovrebbero essere validati dall'amministrazione finanziaria, che diventerebbe consapevole delle scelte delle imprese. L'adozione condivisa di un modello di controllo del rischio fiscale potrebbe essere accompagnata dall'offerta ai grandi contribuenti di effettivi e misurabili vantaggi, in termini di diminuzione dei costi di adempimento, di riduzione delle sanzioni e di miglioramento del rapporto con l'amministrazione, che sarebbe basato sulla correttezza e sulla lealtà.

Quello descritto non è uno schema teorico, ma un sistema che è stato adottato con successo in altri ordinamenti. Esso è stato monitorato e diffuso, in particolare,

in Olanda e nel Regno Unito. Esistono, dunque, modelli concreti ai quali il legislatore nazionale potrebbe ispirarsi. Si tratta di un sistema che ridisegnerebbe il sistema delle relazioni tra fisco e contribuenti di grandi dimensioni.

Occorrerebbe intervenire, parallelamente, sulla relazione tra fisco e contribuenti di minori dimensioni. In tale ambito, il disegno di legge delega prevede che siano migliorati e razionalizzati gli attuali meccanismi di tutoraggio.

Il provvedimento incoraggia il legislatore ad adottare ulteriori provvedimenti di semplificazione e di razionalizzazione, riducendo anche l'impatto dell'accertamento sull'attività economica dei contribuenti.

PRESIDENTE. Professoressa, poiché il tempo è tiranno, suggerirei ai colleghi di fare riferimento, per quanto riguarda *tax expenditure*, *tax gap* e tassazione ambientale, alla relazione da lei consegnata.

Do quindi la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

SILVANA ANDREINA COMAROLI. La relazione è molto chiara e, pertanto, sarà sicuramente di ausilio alla Commissione.

Una delle disposizioni del disegno di legge delega riguarda la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa. Non so, tuttavia, fino a che punto le previsioni recate dal provvedimento possano effettivamente fornire un aiuto alle imprese, soprattutto a quelle piccole e medie.

Dobbiamo considerare, infatti, che sono in numero sempre maggiore le piccole e medie imprese costrette a cessare l'attività a causa della tassazione troppo elevata e dell'enorme peso degli adempimenti burocratici. Per molte aziende, l'alternativa è cessare l'attività oppure trasferirla all'estero, e neanche gli interventi da lei illustrati, professoressa, sembrano sufficienti a evitare tale esito.

Perché non si riesce a concepire un sistema che riduca veramente la tassazione e gli oneri burocratici? Eppure, tanti altri Paesi europei lo fanno.

Prendendo ad esempio la tassazione immobiliare, si constata che la nostra è la

più bassa nel contesto europeo. Perché, allora, non ci adeguiamo al resto d'Europa anche per quanto riguarda la tassazione delle imprese?

Alcuni servizi televisivi hanno mostrato come in Svizzera, ad esempio, la burocrazia sia veramente limitata rispetto alla nostra.

Passo alla seconda domanda. Abbiamo ascoltato in audizione i rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, i quali hanno evidenziato come sia possibile ridurre la tassazione sulle imprese. Attraverso la riduzione della spesa pubblica, ad esempio, è possibile recuperare ben 70 miliardi di euro.

Cosa ne pensa lei, che è sicuramente esperta in questo campo?

MARCO CAUSI. La mia prima domanda, professoressa, è ispirata dai coefficienti di Gini indicati nella nona pagina della sua pregevole relazione, riferiti alla concentrazione della ricchezza immobiliare in Italia.

Il grafico mostra, in particolare, che la ricchezza immobiliare totale è più concentrata del reddito disponibile e, inoltre, che la ricchezza immobiliare rappresentata dalle abitazioni principali è più concentrata di quella totale.

Lei sa benissimo, però, e questo è un tema da considerare, che ci sono molti proprietari di abitazione, in Italia, appartenenti ai decili di reddito più bassi. Almeno nei primi decili e, secondo alcuni, anche nel terzo, l'effetto della tassazione patrimoniale sulla prima casa è regressivo. Da questo punto di vista, le pongo una domanda tecnica: è possibile pensare a una riforma del sistema della detrazione che tenga conto di tale problema? Evidentemente, la detrazione fissa di 200 euro, uguale per tutti, non tiene conto del fatto che le detrazioni dovrebbero essere concentrate soprattutto sui decili più bassi di reddito. Se può, le chiedo di fornirci un'opinione in merito.

Passo al secondo punto.

La tassazione patrimoniale è uno degli argomenti del giorno, anche se non ri-

guarda, a stretto rigore, il disegno di legge delega di cui ci stiamo occupando. Lei avrà sicuramente avuto modo di leggere un recente scritto del professor Longobardi, il quale propone di far evolvere l'IMU verso il modello inglese. Anche a tale proposito vorrei un suo parere.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Si tratta di uno scritto del mio maestro, onorevole Causi.

MARCO CAUSI. Ho sollevato la questione del modello inglese per l'IMU anche per stimolare la Commissione a discuterne.

Infine, passo al terzo punto. L'articolo 4 del disegno di legge delega riguarda il riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (vengono in considerazione le cosiddette *tax expenditures*).

Tuttavia, se il predetto riordino fosse compiuto non attraverso la delega, ma, ad esempio, mediante un provvedimento d'urgenza, contestualmente a un ripensamento in merito all'aumento dell'IVA, non avrebbe, in fondo, lo stesso effetto? Se, da un lato, non incrementassimo l'aliquota IVA di un punto e, dall'altro, aumentassimo tutte le imposte indirette e le accise, riducendo l'erosione fiscale, non faremmo, più o meno, la stessa operazione?

ALESSANDRO PAGANO. Professoressa Lapecorella, rivolgo innanzitutto un ringraziamento a lei e a tutto il Dipartimento.

Ho preso molti appunti mentre lei svolgeva la relazione, ma adesso ritengo sia meglio concentrarsi su una sola questione. In particolare, avrei piacere di sentire un suo parere, professoressa, in merito alla revisione del catasto dei fabbricati.

Molti parlano del disegno di legge in discussione come se si trattasse di una riforma epocale del sistema fiscale. Invece, lo si può considerare, al massimo, come un intervento di manutenzione straordinaria, concentrato soprattutto su due ele-

menti: il riordino dell'erosione fiscale e la revisione, secondo una logica di equità, del catasto dei fabbricati.

Poiché non mi sembra di poter rilevare altri spunti di riflessione straordinari — nel senso, proprio e nobile del termine, di « fuori dall'ordinario » — il mio giudizio coincide con quello che lei, professoressa, ha testé illustrato.

Con riferimento alle due problematiche evidenziate, vorrei avere il suo illuminato parere, da studiosa della materia, in merito a un dato che appare assolutamente incontrovertibile da un punto di vista statistico e demografico.

La revisione del catasto dei fabbricati — o, meglio, la rivalutazione delle rendite — è stata presentata come necessaria all'interno di una logica di equità. Anch'io la penso così. Ci sono zone territoriali, all'interno delle stesse città, che registrano differenziazioni assolutamente non giustificate, retaggio di anni precedenti. Tuttavia, molti esprimono la preoccupazione che, alla fine, la revisione sia il pretesto per introdurre una forma di tassazione supplementare, una patrimoniale nascosta.

Anche lei, professoressa, ha giustamente rilevato come la tassazione immobiliare risulti nettamente meno favorevole per lo Stato e, quindi, automaticamente più vantaggiosa per il contribuente, rispetto ad altri Paesi.

Non si tiene conto, però, di alcuni elementi che mi accingo a elencare.

In primo luogo, esiste, nel nostro Paese, un numero di unità immobiliari superiore alle esigenze reali. Ne sono state costruite moltissime, negli anni Settanta e Ottanta, anche grazie alle rimesse degli emigrati, perché tutti erano convinti che gli immobili fossero l'investimento per eccellenza. Il risultato è che abbiamo, oggi, una quantità di unità immobiliari superiore alle esigenze del Paese, nel quale non c'è crescita demografica. Ciò si traduce, quindi, in fattore di sottosviluppo (sa bene, professoressa, che l'aumento della popolazione genera elementi virtuosi di crescita economica).

Aumenta sempre di più, invece, l'età media della popolazione.

È evidente che le transazioni immobiliari saranno sempre di meno in una situazione caratterizzata da quantità di immobili superiore a quella necessaria, offerta sperequata, età media che riduce il numero di transazioni, emigrazioni qualificate sempre più numerose. Non abbiamo neanche l'intelligenza di trattenere i nostri « cervelli », i quali, espatriando, non investono nel nostro Paese. Abbiamo, invece, una straordinaria capacità di attrarre, a differenza degli Stati Uniti, ad esempio, immigrati che non possono investire in immobili.

Ove si tenga conto di questi fattori sociologici e demografici, che non sono di poco conto, la pretesa di rendere le rendite catastali congrue rispetto al valore di mercato degli immobili, come si afferma nella relazione, avrà un esito che non è difficile immaginare: le posso assicurare, professoressa, che ci troveremo di fronte a un pesante crollo del mercato immobiliare. L'obiettivo è quello di adeguare le rendite ai valori di mercato; invece, avremo immobili i cui valori scenderanno ben al di sotto di quelli cui si ha riguardo dal punto vista tecnico.

Come vede, professoressa, la mia preoccupazione è seria.

Peraltro, l'80 per cento degli immobili è costituito da abitazioni principali, perché noi italiani abbiamo avuto la straordinaria capacità, o virtù, di investire nella casa. Ciò significa che rischiamo di realizzare, nel medio-lungo periodo, anche un'ingiustizia sociale.

Chiedo, in merito, il suo illuminato parere, non soltanto da direttore generale del Dipartimento delle finanze, ma anche da studiosa e da docente.

Se non ci sforziamo di capire quali effetti produrrà, nei prossimi dieci o venti anni, la revisione del catasto dei fabbricati, così come impostata, rischiamo di appesantire oltre misura la tassazione sugli immobili, di ritrovarci con un settore immobiliare annichilito dal punto di vista economico e di generare anche inaccettabili ingiustizie sociali. Auguri !...

COSIMO VENTUCCI. Ringrazio la professoressa Lapecorella.

Il *planning* è stato illustrato in maniera molto chiara, anche se, leggendo velocemente il documento consegnato alla Commissione, suscita qualche dubbio la frequente reiterazione delle parole « evasione » (che si legge otto volte) e « tassazione » (che compare quattordici volte). Mi auguro che dagli interventi in tali due ambiti possano scaturire vantaggi per i contribuenti, dal momento che sia lei, sia il dottor Befera avete posto l'accento sulla necessità di favorire un rapporto più aperto - e anche più cordiale, oserei affermare, se non fosse inappropriato riferire tale aggettivo a un'entità che non ha sentimenti - tra Stato e contribuenti.

Tuttavia, proprio da questo punto di vista, ho la sensazione che la strada da percorrere sia ancora molto lunga. In proposito, voglio citare un episodio che riguarda la mia famiglia. Mia madre ha una badante, la quale deve rinnovare il permesso di soggiorno. In questi casi, la prima operazione da compiere è effettuare un versamento di 6 euro per diritti di segreteria. Quindi, bisogna recarsi presso un ufficio postale per versare la predetta somma, previa compilazione di un bollettino a tre sezioni. Poi, si deve andare in tabaccheria per acquistare una marca da bollo da euro 14,62. Inoltre, bisogna procurarsi, presso il catasto, una pianta dell'appartamento, in base alla quale un tecnico deve attestare l'idoneità dell'alloggio. Nel caso specifico di mia madre, il comune obietta che lo spazio dedicato alla badante deve essere di almeno 28 metri quadrati, mentre mia madre ha indicato, nella documentazione, 26 metri quadrati, a fronte dei 60 complessivi dell'appartamento.

A proposito di adempimenti troppo complessi, le pare normale che, per consentire a una badante di rinnovare il permesso di soggiorno, una famiglia debba svolgere tutte le attività che ho elencato ?

Ampliando il discorso al fisco, posso limitarmi a richiamare le considerazioni svolte dall'onorevole Causi a proposito

delle detrazioni per i ceti più deboli, tra i quali le persone che, a 96 anni, vivono con meno di 1.000 euro al mese.

Nella sua qualità di direttore generale del Dipartimento delle finanze, cui competono funzioni di indirizzo e controllo nei confronti delle Agenzie fiscali, ha la possibilità, professoressa, di intervenire su questi aspetti della vita sociale?

PRESIDENTE. Desidero rivolgerle anch'io alcune domande, professoressa Lapicorella. Mi scuserà se esse riguarderanno anche temi che non sono stati trattati nella relazione.

Lei ha dato molto risalto alla missione in Italia del Fondo monetario internazionale e alle valutazioni espresse da tale organismo sul disegno di legge delega in discussione. Ora ci aspettiamo che anche l'ONU, la NATO e qualcun altro ci fornisca indicazioni sugli interventi da intraprendere nei prossimi anni in materia fiscale: la piacevolezza di un soggiorno a Roma, nel mese di luglio, costituisce anche uno stimolo a venire in visita...

A parte le battute, alcuni argomenti oggetto del disegno di legge delega non sono stati affrontati nella relazione per ragioni di tempo.

Il primo è il riordino del contenzioso tributario, tema non di poco conto. Credo che bisognerebbe affrontare seriamente i problemi della giustizia tributaria, anche perché ho l'impressione che gli ultimi interventi del Governo rischino di aggravarli. Mi riferisco soprattutto al progressivo smantellamento del Dipartimento delle finanze - è una mia idea; poi, lei mi dirà cosa ne pensa -, rilevabile anche nella cervelotica scelta di far transitare tutto ciò che concerne le risorse umane attraverso la Direzione del tesoro.

Insomma, mi pare che ci sia una scarsa concentrazione, diciamo così, rispetto ai temi della giustizia tributaria.

Mi piacerebbe sapere, ad esempio, a che punto sia la procedura per il reclutamento di 960 nuovi giudici.

Inoltre, una volta appreso, in occasione delle audizioni svolte, che i contribuenti risultano vittoriosi in circa il 40 per cento

dei giudizi davanti alle commissioni tributarie, avevamo suggerito di procedere a una rilevazione dei motivi che determinano, per l'amministrazione finanziaria, una percentuale così alta di soccombenza, anche al fine di correggere, eventualmente, gli errori più ricorrenti commessi in fase di accertamento.

A che punto è tale attività? Vi siete formati un'idea delle questioni che gli organi di giustizia tributaria risolvono più spesso a scapito dell'amministrazione?

Per quanto riguarda il rapporto tra fisco e contribuenti, credo sia opportuno cominciare a ragionare in maniera più approfondita anche sui temi della giustizia tributaria.

L'ostinazione di alcuni dirigenti dell'Agenzia delle entrate, i quali, anche quando si avvedono di aver preso una topica, tendono a coltivare le controversie fino all'ultimo grado di giudizio, arreca un serio disturbo alle imprese, le quali, anche quando ottengono una pronuncia di accoglimento del ricorso, sono comunque costrette a sopportare gli oneri connessi al patrocinio legale, dal momento che le spese di giudizio sono quasi sempre compensate dal giudice. Credo che questo sia un problema da affrontare seriamente. Se il contribuente è costretto a servirsi di professionisti per difendersi in giudizio, e vince la causa, non si capisce perché non debba ottenere, oltre alla sentenza favorevole, anche il rimborso delle spese sopportate per far dichiarare illegittimo o infondato un accertamento.

L'altra questione che vorrei affrontare riguarda le convenzioni stipulate con le agenzie fiscali. Penso che anche le convenzioni possano formare oggetto di una robusta attività di *spending review*. È chiaro che rivedere i contratti di servizio con le agenzie fiscali potrebbe essere una buona strada per ridurre l'impatto economico.

Con il dottor Befera abbiamo affrontato anche la questione dell'aggio percepito dagli agenti della riscossione. Pur essendo accessorio, il tema deve essere affrontato.

Voglio soffermarmi, però, su un aspetto. Terminata quella in corso, svolgeremo l'audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane. Poiché il Dipartimento delle finanze si occupa delle convenzioni con le Agenzie fiscali, desidero sottoporle la particolare situazione dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di cui è stata disposta l'incorporazione nell'Agenzia delle dogane.

Il fatto è che il bilancio dell'AAMS presenta qualche particolarità: costituendo appendice dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, esso viene parificato dalla Corte dei Conti e approvato dalle Camere con il Rendiconto generale dello Stato.

In seguito all'incorporazione, tutte le attività dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, la quale ha un bilancio di tipo pubblicistico, confluiranno all'interno di un'agenzia che ha un bilancio di tipo civilistico. Cosa succederà? Le entrate relative alla gestione dei giochi affluiranno direttamente allo Stato?

Inoltre, l'AAMS ha un costo di esercizio valutabile intorno ai 300 milioni di euro annui. Poiché lo Stato potrà finanziare fino al 50 per cento di tale costo, saremo costretti a reperire 150 milioni di euro per coprire il corrispondente saldo negativo.

Il fantomatico risparmio che deriverebbe dall'incorporazione è quantificabile nei termini che ho esposto? È corretto ipotizzare che il Governo dovrà reperire, in fase di assestamento, 150 milioni di euro da destinare al bilancio dell'Agenzia delle dogane, peraltro in assenza di una convenzione tra l'Agenzia medesima e il Ministero? Non le sembra che la tempistica e le attuali ristrettezze di bilancio non permettano tali operazioni? Non credo che 150 milioni di euro siano una somma facilmente reperibile nel bilancio dello Stato.

Passo a un'altra questione.

Il personale dell'Agenzia delle dogane gode di un trattamento economico migliore rispetto a quello dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. D'altra parte, bisogna considerare che è a carico del Ministero la quota delle spese

per il personale dell'AAMS proveniente dalle soppresse direzioni provinciali del Tesoro. Al di là dei contenziosi che la predetta sperequazione potrà generare una volta realizzata l'incorporazione, non ritiene, professoressa, che la somma necessaria per attuare un livellamento retributivo — da me calcolata, approssimativamente, intorno ai 10 milioni di euro — debba essere considerata nel costo complessivo dell'operazione?

Il suo parere è importante, anche perché il Dipartimento si occupa delle convenzioni con le agenzie fiscali. A mio avviso, il tema dovrebbe essere approfondito in maniera adeguata, prima che si proceda di gran corsa verso un'incorporazione che — credo di interpretare il pensiero di molti colleghi — lascia alquanto perplessi.

Do la parola alla dottoressa Lapecorella per la replica.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Signor presidente, proverò a rispondere, seguendo l'ordine degli interventi, sia alle domande concernenti il disegno di legge delega, sia a quelle, più insidiose, riguardanti la riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria.

Onorevole Comaroli, l'obiettivo del disegno di legge delega è quello di intervenire sulla tassazione delle imprese per favorirne la crescita e la competitività a livello internazionale.

L'idea sottesa all'istituzione della nuova imposta, che graverebbe sulle imprese oggi assoggettate all'imposta personale e progressiva, è senz'altro quella di ridurre il carico fiscale. Infatti, l'imposta sarebbe applicata al reddito di impresa che possiamo definire «puro», cioè diminuito della parte che può essere imputata all'imprenditore o al socio come remunerazione del lavoro da essi prestato nell'impresa. Tale reddito sarebbe uniformemente assoggettato all'aliquota applicata alle società di capitali, pari al 27,5 per cento e, quindi, ben più bassa dell'aliquota marginale media IRPEF, attualmente ap-

plicata, secondo un meccanismo progressivo, alle attività imprenditoriali organizzate in forma diversa da quella societaria.

Quello che si intende fare è lasciare assoggettata all'imposta personale progressiva soltanto la parte del reddito di impresa imputabile a remunerazione del lavoro prestato dal socio o dall'imprenditore e assoggettare, invece, a un'aliquota uniforme il reddito di impresa vero e proprio, col risultato di una riduzione della pressione fiscale.

Contestualmente — è questa la sfida per il Parlamento, che sarà chiamato a esprimere il proprio parere sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega — bisognerà procedere anche nell'altra direzione indicata dall'articolo 11 del disegno di legge: la revisione dei regimi forfetari. Quelli vigenti sono piuttosto vantaggiosi, ma sono troppo numerosi e, probabilmente, potrebbero essere più efficaci se fossero razionalizzati.

Allo stato, vige un regime per le nuove iniziative produttive dedicato alle persone fisiche, cioè agli imprenditori che pagano l'IRPEF, ai quali è concesso di pagare un'imposta sostitutiva dell'IRPEF progressiva e delle relative addizionali. L'aliquota dell'imposta sostitutiva è del 10 per cento, applicabile, in caso di avvio di un'attività produttiva effettivamente nuova, per un periodo massimo di tre periodi di imposta.

C'è, inoltre, il nuovo regime dei contribuenti minimi, modificato da una delle manovre estive dell'anno scorso. Il trattamento tributario è ancora più vantaggioso: si paga un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e dell'IRAP, con l'aliquota del 5 per cento. Ne possono usufruire i soggetti di età inferiore a 35 anni, per cinque anni o, comunque, fino al compimento di tale età. In altre parole, un trentaduenne che entra in tale regime, può godere per cinque anni della predetta aliquota agevolata del 5 per cento.

SILVANA ANDREINA COMAROLI. Per capire meglio, di quanto si ridurrà la tassazione delle imprese in seguito all'attuazione della delega?

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Non è scritto a quanto ammonterà la riduzione, ma è evidente il vantaggio che si può conseguire passando da una tassazione progressiva a una proporzionale. Tra parentesi, la tassazione proporzionale è relativamente più efficiente della tassazione progressiva, perché l'effetto distorsivo di un'imposta aumenta con il crescere delle aliquote marginali.

Complessivamente, la razionalizzazione dei regimi in discussione può produrre significativi risparmi. Probabilmente, essa dovrà, o potrà, essere utilmente accompagnata da una revisione dei regimi agevolativi attualmente previsti per le imprese, indicati nella Relazione finale del gruppo di lavoro che si è occupato, nel 2011, delle *tax expenditures*.

A me sembra che ci siano tutti gli elementi per intervenire in maniera specifica, efficace e vantaggiosa sulla determinazione del reddito di impresa, in particolare delle imprese piccole e medie, nel rispetto del principio di neutralità finanziaria, come richiesto dal disegno di legge delega.

Con riferimento alla questione delle *tax expenditures* e dell'aliquota IVA, credo che la formulazione dell'articolo 4 del disegno di legge consenta al legislatore delegato di affrontarla in entrambi i modi considerati.

PRESIDENTE. Cosa dice il Fondo monetario internazionale a proposito delle *tax expenditures*?

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Il Fondo monetario internazionale apprezza.

Voglio evidenziare che il disegno di legge delega rappresenta, sotto questo profilo, un'evoluzione di disposizioni esistenti. Infatti, l'articolo 21, comma 11, lettera a), della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) già prevede che nella nota integrativa di cui deve essere corredato ciascuno stato di previsione dell'entrata si debbano specificare, tra l'altro,

gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

Sulla base di tale disposizione, il gruppo di lavoro guidato dal Sottosegretario Ceriani, che si è occupato, su incarico del Ministro Tremonti, dell'erosione fiscale, ha tenuto conto di una nozione ampia di agevolazione fiscale, nella quale è stata ricondotta qualsivoglia ipotesi di deviazione legale dai principi generali dell'imposizione fiscale in grado di determinare un'erosione della base imponibile.

Il disegno di legge delega conferma che la questione è importante. Non bisogna dimenticare che un così ampio lavoro di ricognizione delle *tax expenditures* e di ricostruzione dell'erosione fiscale non era mai stato compiuto in Italia. Stiamo facendo riferimento, quindi, a un'iniziativa nuova, che l'articolo 4 del disegno di legge colloca all'interno della procedura di bilancio.

Presumibilmente, ciò comporterà una modificazione della legge n. 196 del 2009, volta a consentire al Parlamento di scegliere con maggiore consapevolezza quali « spese fiscali » mantenere e quali abolire.

L'articolo 4, comma 1, del disegno di legge prevede l'eventuale istituzione di una commissione di esperti. Credo sia una scelta ragionevole, trattandosi di una materia estremamente complessa.

La razionalizzazione dell'area dell'erosione fiscale è senz'altro da attuare. La Relazione finale del gruppo guidato dal Sottosegretario Ceriani è uno strumento di lavoro prezioso: non tanto perché indica i miliardi di euro che si potrebbero risparmiare mediante l'eliminazione delle singole spese, quanto perché, associando a ciascuna di tali spese un codice di classificazione, fornisce un'indicazione di massima circa le sue finalità (e mi dispiace che di ciò nessuno abbia ancora parlato).

Al tavolo del gruppo di lavoro si sono seduti, tra gli altri, trentadue specialisti di fisco, provenienti dalla società civile e

dalle associazioni, con i quali è stata concordata l'assegnazione a ogni singola misura dell'anzidetto codice, in base al quale il legislatore potrà formarsi un'idea non soltanto della manovrabilità delle singole spese, ma anche degli effetti di un'eventuale soppressione, riduzione o riformulazione.

Ad esempio, uno dei codici indica che la misura garantisce il rispetto di principi di rilevanza costituzionale, un altro che essa garantisce la compatibilità con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali. Sia pure in maniera elegante, la Relazione indica, attraverso i codici, anche le spese che, essendo frutto di pressioni e stratificazioni varie, potrebbero essere eliminate dal sistema senza provocare sconquassi e, anzi, conferendo ad esso, presumibilmente, maggiore efficienza.

È stato svolto davvero un grande lavoro.

Il processo di monitoraggio, eventualmente guidato da un gruppo di esperti, e l'incorporazione dello stesso nell'ambito della procedura di bilancio sono aspetti molto qualificanti, sui quali vale la pena di puntare per ottenere risultati positivi.

Per quanto riguarda le considerazioni dell'onorevole Causi in merito alle curve di Lorenz e agli indici di concentrazione di cui alla nona pagina della relazione, è vero che l'incremento della tassazione patrimoniale, e l'assoggettamento alla tassazione della prima casa, può avere effetti molto pesanti sui proprietari di prime abitazioni compresi nei primi tre decili della distribuzione del reddito. È sicuramente un'idea quella di rivedere il sistema della detrazione, che adesso è uniforme.

Credo, onorevole Causi, che la revisione del catasto dei fabbricati potrà produrre una significativa correzione degli effetti perversi che colpiscono proprio i soggetti appartenenti alle fasce più basse della distribuzione del reddito.

Uno dei modi più efficaci per spiegare quanto è importante la predetta revisione è quello di evidenziare, ad esempio, che l'immobile situato in piazza Navona rientra nella categoria delle abitazioni popo-

lari, mentre un appartamento di 100 metri quadrati in via dei Ciclamini, a Centocelle, costruito dieci anni fa, rientra nella categoria delle abitazioni civili ed ha, pertanto, una rendita catastale molto più alta del primo.

L'operazione che si intende compiere — rispondo all'onorevole Pagano — consiste non nell'equiparare i valori catastali a quelli di mercato, ma nel ridurre proporzionalmente, e in maniera congrua, il differenziale attualmente esistente tra le rendite catastali e i valori patrimoniali di mercato delle unità immobiliari.

Con il decreto-legge cosiddetto « Salva Italia », disponendo l'aumento uniforme delle rendite catastali, il Governo ha preso come termine di riferimento un valore che esprimeva l'evidenziato squilibrio — l'ultimo aggiornamento è stato effettuato nel 1990 —, potenziandolo: se si aumentano uniformemente le rendite catastali di tutti gli immobili, si incrementa l'effetto di sperequazione alle stesse connesso.

Ciò che si intende fare è ridurre il differenziale tra rendite e valori di mercato, in maniera coerente sul territorio nazionale. La combinazione di una revisione delle rendite e di un'eventuale revisione della detrazione (commisurata al reddito) dovrebbe porre rimedio al segnalato problema distributivo.

Per quanto riguarda l'idea, lanciata dal professor Longobardi, di escludere dalla base imponibile dell'IMU gli immobili di impresa, per assoggettarli a un'imposta patrimoniale erariale, essa è mutuata dal sistema inglese ed è solida dal punto di vista economico, perché evita la cosiddetta esportazione dell'imposta. Credo che la proposta, già allo studio della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, sia anche oggetto di una seria valutazione da parte del Governo.

Del resto, com'è stato ripetutamente sottolineato, l'intervento effettuato sull'IMU con il « Salva Italia » ha avuto carattere emergenziale, e gli effetti prodotti dall'introduzione del prelievo saranno attentamente valutati nel 2012. Come la Commissione sa, il Dipartimento sta puntualmente monitorando il gettito, cercando

di ricostruire, tra l'altro, come e da quali immobili esso sia generato. Credo che una riflessione più generale sull'IMU potrebbe consentire di correggere la distorsione evidente di un'imposta locale che è attribuita anche all'erario.

Le domande che mi ha rivolto l'onorevole Pagano sono molto complesse. Una riflessione articolata come quella da lei svolta, onorevole, contiene sicuramente molte verità, per quanto riguarda, in particolare, la distribuzione della proprietà immobiliare e il funzionamento del mercato immobiliare, in collegamento con fattori di ordine demografico e sociologico.

All'inizio della relazione, ho sottolineato che la revisione del catasto dei fabbricati sarà realizzata a invarianza del gettito complessivo derivante dalla tassazione immobiliare, ragionevolmente operando sulle aliquote dell'imposta patrimoniale. E poiché l'obiettivo della neutralità, ossia dell'invarianza di gettito, è pensato rispetto all'intero comparto immobiliare, si dovrà e si potrà intervenire anche sulle aliquote delle imposte sui trasferimenti. Ciò è molto importante, onorevole Pagano, perché potrebbe correggere alcuni tra i meccanismi distorsivi che lei rappresentava.

In generale, le imposte sui trasferimenti degli immobili sono alte e distorsive. Ridurre l'aliquota di tali imposte genera efficienza e fa funzionare meglio il mercato. Questo può essere un risultato desiderabile. In questo senso, la revisione degli estimi catastali porterà guadagni sul piano dell'equità e su quello dell'efficienza.

Passo alle domande del vicepresidente Ventucci, il quale ci ha raccontato una storia raccapricciante, che appartiene, purtroppo, alla realtà quotidiana. Ciò che è scritto a proposito di semplificazione nel provvedimento di cui stiamo discutendo non è una novità assoluta: sono anni che sentiamo parlare dell'argomento.

Sappiamo tutti che la riduzione dei costi di adempimento — nel caso di specie, degli obblighi fiscali — è un fattore strategico di miglioramento del sistema. Esiste una genuina determinazione a perseguire tale obiettivo. Posso aggiungere soltanto

che l'amministrazione finanziaria, allo scopo di migliorare la vita dei contribuenti e il loro rapporto con il fisco, ha impegnato notevoli risorse umane e finanziarie, soprattutto negli ultimi anni, per rendere più efficienti i servizi telematici.

È un lavoro cui è stato impresso un forte impulso soltanto in questa legislatura e che, probabilmente, non ha ancora generato completamente i suoi frutti. Tuttavia, siamo andati avanti. Ho avuto occasione di rappresentare ai vostri colleghi della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria i passi in avanti compiuti nel processo di integrazione delle banche dati fiscali e, in parte, anche contributive. Esistono, insomma, gli strumenti per realizzare un mondo migliore, se così mi posso esprimere, ma dobbiamo ancora lavorare — noi e voi — per conseguire tale risultato.

Signor presidente, concludo con le domande relative alla riorganizzazione del MEF.

Tra quelle che ha posto, l'ultima è la più complessa. Preciso subito che non ho una risposta da darle. Posso affermare, però, che la gestione dei profili amministrativi e contabili connessi alle incorporazioni dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate, nonché dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane, è all'esame dei tecnici del Dipartimento delle finanze.

In particolare, la direzione impegnata in tale attività è quella che cura la predisposizione delle convenzioni tra il Ministero e i direttori delle agenzie e della Ragioneria generale dello Stato. Sono molteplici gli ispettorati della Ragioneria generale dello Stato coinvolti — tra questi, l'Ispettorato generale del bilancio, l'Ispettorato generale di finanza e l'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e analisi dei costi del lavoro pubblico —, perché è ben chiaro che i problemi tecnici da affrontare e risolvere sono di diverso ordine.

Le riunioni tecniche sono state avviate tempestivamente e, allo stato, posso riferire che i problemi sono emersi. Bisognerà

trovare le modalità tecnicamente corrette sia per attuare le disposizioni recate dal decreto-legge n. 95 del 2012, sia per affrontare le ricadute sui saldi di finanza pubblica che esse potrebbero determinare.

L'unica assicurazione che posso fornire alla Commissione è che c'è un grosso impegno da parte delle strutture tecniche dell'amministrazione. Può anche darsi che, per risolvere eventuali difficoltà, occorra assumere scelte politiche importanti.

Sono felice che abbia fatto un riferimento alle convenzioni, signor presidente, non perché il mio Dipartimento ha tra i suoi compiti istituzionali quello di supportare il Ministro dell'economia e delle finanze nella definizione dei provvedimenti che disciplinano l'interazione tra il Ministero e le agenzie fiscali, ma perché credo che sia importante, in particolare in questa fase della vita delle amministrazioni centrali, ricordare la questione.

Credo nel modello delle agenzie fiscali. Il mio convincimento personale è che tale evoluzione organizzativa abbia generato indubbi vantaggi per tutti. L'efficienza delle diverse strutture è migliorata, e molto può ancora essere fatto.

Il modello agenziale nasce per gestire un rapporto in cui un soggetto, il vertice politico, delega il potere decisionale a un altro soggetto, il direttore dell'Agenzia delle entrate, in una posizione asimmetrica, cioè senza avere tutte le informazioni necessarie per controllare esattamente le scelte compiute dal gestore. In simili circostanze, si disegna un meccanismo di incentivi finanziari, che dovrebbero produrre l'allineamento di obiettivi potenzialmente in conflitto. In altre parole, uno schema di incentivi appropriato dovrebbe assicurare al vertice politico che il direttore dell'agenzia fiscale perseguirà gli obiettivi definiti a livello politico nel migliore dei modi. Non mi considerate folle: questo è ciò che sostiene la teoria economica dell'organizzazione, ed è su questi principi che si fonda l'intero modello agenziale. Si tratta di un modello che ha poco più di un decennio di vita e che può essere sicuramente migliorato.

Come lei ha ricordato, signor presidente, i rapporti tra il Ministero e le agenzie fiscali sono disciplinati dalla convenzione, che rappresenta uno strumento — flessibile, controllabile, verificabile e, soprattutto, trasparente — per realizzare, annualmente, una *spending review*. Lo strumento andrebbe potenziato. Posso assicurare che sono state avviate, a livello amministrativo, tutte le attività per conseguire tale obiettivo. Probabilmente, è necessario anche un forte impulso politico. Lo strumento dovrebbe essere supportato, proprio per le sue potenzialità sotto il profilo del controllo delle risorse del bilancio statale e delle agenzie fiscali.

PRESIDENTE. L'uso del condizionale è dovuto al fatto che queste operazioni non sono state compiute?

FABRIZIA LAPECORELLA, Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze. Le convenzioni si stipulano ogni anno, e sono state stipulate anche quest'anno: prima dell'estate, il Ministro dell'economia e delle finanze ha firmato le convenzioni che regolano i rapporti con le quattro agenzie fiscali. Ogni convenzione è stipulata sulla base dell'implementazione originaria del modello agenziale.

Forse, sarebbe stata utile la previsione, nell'ambito della *spending review*, di una norma volta ad assicurare un'evoluzione più stringente dello strumento convenzionale — sotto il profilo del controllo delle risorse utilizzate dalle agenzie —, rivedendo le variabili e gli indicatori ai quali è collegata la corresponsione delle risorse medesime. Si tratta di un aspetto molto importante, al quale stiamo lavorando. Tuttavia, la prospettata evoluzione presuppone scelte politiche importanti.

Non posso rispondere ad alcune delle domande da lei poste, signor presidente, perché, allo stato, la Direzione della giustizia tributaria, con tutte le sue competenze e il suo assetto organizzativo, è stata trasferita al Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del MEF.

Si prevede che alcune competenze torinese ad essere attribuite, in futuro, al Dipartimento delle finanze, in particolare quelle concernenti il monitoraggio e l'analisi del contenzioso, riconducibili alla funzione di supporto alla *policy* tributaria, che il Dipartimento ha come missione istituzionale.

Allo stato, però, la situazione non è questa. L'articolo 4, comma 6, del decreto-legge n. 87 del 2012 ha disposto, con effetto dal 27 giugno scorso, il trasferimento della Direzione per la giustizia tributaria a un altro dipartimento del MEF. Di conseguenza, le informazioni circa la fase di svolgimento della procedura per il reclutamento di 960 giudici tributari potrà fornirle il direttore del Dipartimento dell'amministrazione generale dei servizi e del personale. Lo stesso vale per lo stato del contenzioso.

Mi auguro sinceramente che la situazione attuale sia una sorta di limbo. Ritengo inconcepibile che le funzioni in materia di giustizia tributaria, o alcune tra esse, possano essere esercitate all'esterno del Dipartimento delle finanze. Si tratta, infatti, di un ingrediente essenziale, di un supporto alla nostra *policy*, come abbiamo già avuto modo di rimarcare in alcune audizioni.

PRESIDENTE. Ringraziamo la professoressa Lapecorella, anche per la documentazione consegnata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 1*).

Non abbiamo il tempo, adesso, per svolgere audizioni specifiche su quest'ultimo tema, ma sarà il caso, magari dopo l'esame del disegno di legge delega, di chiedere informazioni sull'operatività della giustizia tributaria alla dottoressa Baffi, direttore del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5291, recante « Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5291, recante « Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita ».

Informo i colleghi che il nostro ospite ha consegnato alla Commissione una ponderosa relazione di ben 63 pagine, che è a disposizione di chi voglia consultarla. Immagino che essa dia conto della situazione attuale dell'Agenzia delle dogane.

Do la parola al dottor Peleggi.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Lasciamo agli atti un documento che illustra lo stato dell'arte dell'Agenzia, ovvero della produttività dei settori di cui ci occupiamo, nonché gli andamenti riferiti ai vari settori.

Consegno, inoltre, un documento più puntuale, ma meno sostanzioso (di sole tre pagine), riguardante l'articolo 14 del disegno di legge delega.

L'altro documento è di contenuto più generale e può soddisfare eventuali curiosità. Riteniamo di avere sempre da imparare molto da un confronto con la Commissione, che può aiutarci a migliorare.

PRESIDENTE. Rispetto all'ultima audizione, in occasione della quale ci illustrò tutto lo strumentario — anche musicale... — dell'Agenzia delle dogane, sono sopravvenuti fatti che potrebbe aiutarci a comprendere meglio, al di là della questione della fiscalità ambientale, che sicuramente è di nostro interesse?

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Di novità e innovazioni ce ne sono molte.

L'occasione è buona per invitare la Commissione a visitare la sala analisi dell'Agenzia, che qualcuno avrà già avuto modo di vedere in televisione. È stato trasmesso, una settimana fa, un programma interessante, *Sirene*, nel corso del quale è stato spiegato come la sala analisi dell'Agenzia delle dogane sia riuscita a individuare da Roma, anche attraverso i nostri laboratori chimici, una nuova formula di *smart drug*, ovvero di droga, che veniva distribuita a basso costo come profumante per la casa.

Attraverso un'attività di indagine condotta con i ROS, e alcune intercettazioni, l'Agenzia è riuscita a cogliere momenti particolari della vita di questo Paese: i commercianti italiani delle *smart drug*, il cui commercio avveniva anche attraverso distributori operanti 24 ore su 24, a costo basso — una bustina di *smart drug*, da fumare, di certo non da usare come deodorante per la casa, costava 20 euro —, raccomandavano di riprodurre sulla bustina le immagini più idonee ad adescare meglio i nostri figli adolescenti. È stata un'indagine un po' particolare, che è stata documentata mediante filmati. Alcune immagini sono state trasmesse dalla televisione.

In altri casi, invece, la nostra sala conquista una diversa ribalta. Basta leggere l'ultima relazione del procuratore nazionale antimafia, laddove si sostiene che uno dei più moderni sistemi di *intelligence* internazionale sviluppati negli ultimi anni in Italia è proprio quello dell'Agenzia delle dogane.

Vi inviterei, dunque, a visitare la nostra sala mentre si svolgono le varie attività. Avrete modo di visualizzare il commercio mercantile mondiale in tempo reale. Vedrete l'immagine del globo con alcuni puntini, e vi mostreremo come si ottiene, cliccando su uno qualsiasi di essi, il relativo punto nave (ciascun puntino rappresenta, infatti, una nave). Dopo di che, lavoreremo sul tragitto storico della nave: se è diretta verso l'Italia, consulteremo il manifesto merci e risaliremo allo storico dei *container* trasportati. Comprenderete,

in tal modo, che tipo di operazione abbiamo messo in piedi negli ultimi anni.

Al suo interno, la sala è gestita da giovani laureati in statistica, ciascuno con esperienze un po' particolari, che analizzano i traffici per individuare eventuali devianze e situazioni non coerenti. L'antifrode centrale, attrezzata con questa sala, ha numerose indagini in corso, soprattutto per conto della Direzione nazionale antimafia, ma anche di alcune direzioni distrettuali. C'è una forte collaborazione, come risulta dai sequestri effettuati, con la DDA di Reggio Calabria, ed è molto intensa l'attività che abbiamo svolto negli ultimi due anni sul porto di Gioia Tauro.

Con la sala in funzione, siamo passati da 4.000 chili di stupefacenti sequestrati tre anni fa ai 7.000 chili dell'anno scorso. Di questi, 4.000 sono di cocaina pura, che corrispondono a 20.000 chili allo spaccio. Considerando che il prezzo della cocaina allo spaccio è di 50 euro al grammo, credo che, sequestrando 4.000 chili di sostanza pura, abbiamo provocato un bel danno ai signori della criminalità organizzata. È evidente che non pensiamo di avere rintracciato tutto il commercio di droga; credo, tuttavia, che abbiamo messo in piedi un'attività utile anche sotto questo profilo.

Un'altra attività che è andata fortemente crescendo è quella relativa al traffico dei rifiuti. Anche in questo caso abbiamo messo insieme una buona analisi dei flussi e delle loro incoerenze commerciali. Stiamo svolgendo un'attività intensa, cui non ha mancato di dare risalto la stampa, per la tutela dell'olio extravergine d'oliva. Sono stati eseguiti importanti sequestri anche presso grandi ditte distributrici italiane, le quali commerciavano come olio extravergine italiano un prodotto che non era tale.

Stiamo lavorando su molti fronti. È evidente che in diversi casi, come per la tutela della mozzarella o del prosciutto, stiamo lavorando molto sul fronte extra-tributario. Si è notevolmente ridotto il fenomeno dell'ingresso nei porti italiani di merci contraffatte. Sette od otto anni fa si parlava di Napoli come del principale

punto d'ingresso di prodotti contraffatti; oggi, invece, i porti di ingresso della contraffazione non sono quelli italiani.

Resta il problema creato dalla dimensione di tali traffici. Noi riusciamo a sequestrare il 30 per cento del contraffatto sequestrato in tutta la Comunità europea. La Cina è il più grande produttore di merci contraffatte. In Italia, l'importazione cinese è pari all'8 per cento della quota comunitaria, ma i nostri sequestri rappresentano il 30 per cento del totale della Comunità. Stiamo fornendo, quindi, una dimostrazione di maggiore efficienza. I cinesi non si accaniscono — diciamo così — nel tentativo di sbarcare merci contraffatte nei nostri porti, poiché sanno che la nostra dogana è quella più efficiente.

Abbiamo testimonianze e prove, grazie alle numerose indagini condotte, che i porti del Nord Europa sono, in realtà, meno controllati sotto questo profilo: forse, perché la loro vocazione doganale va più verso il transito veloce che non verso la tutela delle imprese manifatturiere. L'Italia, invece, ha ancora un po' di produzione manifatturiera. Siamo, a detta di tutti, il secondo Paese europeo, dopo la Germania, che ancora produce merci e prodotti buoni.

Compito della dogana non è attuare il protezionismo di storica memoria, ma svolgere un'attività a metà strada tra la difesa del consumatore e quella della piccola e media impresa, che va comunque tutelata rispetto a un prodotto sostitutivo non di pari qualità. Su questo punto dobbiamo essere chiari.

PRESIDENTE. Venendo al disegno di legge delega, cosa ci può riferire?

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane.* Tornando alla materia più strettamente fiscale, l'articolo 14 del disegno di legge delega prevede la possibilità di introdurre l'emissione di CO₂ nell'ambito dei criteri per strutturare l'aliquota delle accise sui prodotti energetici.

Il testo che mi accingo a leggere chiarisce sia l'assetto da cui siamo partiti, nel dibattito conseguente alla direttiva

2003/96/CE, che ristrutturata il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, sia l'evoluzione successiva, in leggero miglioramento rispetto ai forti blocchi registrati all'inizio, attraverso le diverse presidenze semestrali succedutesi.

Dimenticavo: poiché ho invitato la Commissione a visitare la sala analisi dell'Agenzia, le sarei grato, signor presidente, se potesse fornirmi una risposta già oggi. Sarò felicissimo di accogliervi.

PRESIDENTE. Potremo prendere una decisione al riguardo non appena avremo terminato l'esame del disegno di legge delega.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Posso rendere più accattivante l'invito anticipandovi che, per due o tre ore, avrete la sensazione di essere in un film. Vi mostreremo indagini divertenti ed altre che non vi aspettereste di vedere, evitando, comunque, di far trapelare informazioni che, al momento, non possono essere rivelate. Vedrete che, pur rimanendo all'interno della sala, salterete in un secondo da una parte all'altra del mondo, dallo spillo all'elefante. Vi garantisco che sarà un'esperienza molto interessante.

PRESIDENTE. Chiameremo la missione *Minority Report*...

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. C'è anche *Mission Impossible*... Quella che vi propongo, invece, è una *mission possibile*. Stiamo utilizzando bene la nostra sala di analisi, e i risultati ci confortano.

Riprendendo il tema della fiscalità ambientale, in coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica e con le previsioni contenute nella proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/96/CE, che ristrutturata il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (DTE), l'articolo 14 del disegno di legge delega il Governo a

introdurre nuove forme di fiscalità volte a garantire l'equilibrio ambientale, nonché a rivedere la disciplina delle accise.

In particolare, in linea con la menzionata proposta di direttiva, si prevede che la tassazione tenga conto delle emissioni di CO₂ dei prodotti energetici, fermo restando che i settori sottoposti a disciplina dello scambio delle quote di emissione (il sistema ETS) siano tenuti indenni dalla quota di tassazione afferente la componente CO₂. Le entrate afferenti l'introduzione della tassazione della CO₂ saranno destinate prioritariamente all'incentivazione delle fonti di energie rinnovabili e agli interventi volti alla tutela dell'ambiente. I decreti legislativi di attuazione della disposizione in parola entreranno in vigore in coerenza con le disposizioni di recepimento della emananda direttiva.

In relazione alla proposta di direttiva che modifica la DTE, va evidenziato che tale proposta è stata presentata dalla Commissione agli Stati membri nell'aprile del 2011. Con la suddetta proposta, la Commissione ha inteso allineare le disposizioni della direttiva agli obiettivi che l'Unione europea si è data in materia di energia e di cambiamenti climatici, in adesione alle richieste del Consiglio europeo del marzo 2008.

In particolare, la Commissione intende introdurre due distinti pilastri per la tassazione dei prodotti energetici, uno legato alla componente relativa all'emissione di CO₂ (aliquota per tonnellata di CO₂ emessa) e l'altro relativo alla componente energetica (aliquota per GJ), in modo tale che i livelli di imposizione riflettano le emissioni di CO₂ e il potere calorifico netto in modo uniforme per le diverse fonti di energia.

Tuttavia, i valori di emissione riguardanti il contenuto energetico vengono individuati dalla direttiva non espressamente, ma attraverso il richiamo di direttive e decisioni assunte a livello comunitario in campo ambientale.

La Commissione ha, altresì, proposto: che gli Stati membri, nel fissare i livelli minimi di tassazione nazionale, riproducano il rapporto esistente tra i livelli

minimi di imposizione fissati nella medesima, il cosiddetto principio di proporzionalità; un'esenzione obbligatoria della tassazione legata alla CO₂ per le attività che rientrano nel sistema di scambio di quote di emissione, per evitare sovrapposizioni tra i due strumenti; l'abolizione della possibilità concessa agli Stati membri di applicare un trattamento fiscale distinto per il gasolio professionale; l'introduzione di un credito di imposta relativo alla tassazione legata alla CO₂ per gli impianti appartenenti a settori considerati esposti a rischio significativo di rilocalizzazione del carbonio; che le esenzioni obbligatorie o facoltative per i settori non compresi nel sistema ETS vengano limitate alla sola componente energetica, rivedendo, tra l'altro, alcune delle misure agevolative oggi consentite, tra cui la possibilità di concedere solo fino al 2023 esenzioni o riduzioni per il gas naturale o il GPL usati come carburanti; di modificare l'attuale possibilità di applicare un livello di tassazione fino a zero ai prodotti energetici utilizzati nei lavori agricoli, limitando tale facoltà alla sola componente energetica e a condizione che i beneficiari vengano soggetti a meccanismi che aumentano il rendimento energetico.

Nel testo proposto dalla Commissione viene indicata la data del 1° gennaio 2013 come decorrenza per l'applicazione delle disposizioni da parte degli Stati membri. Invero, la proposta è stata discussa dal gruppo questioni fiscali del Consiglio sotto le Presidenze ungherese (due riunioni), polacca (tre riunioni), danese (sei riunioni) e, da ultimo, cipriota (con due riunioni fino a oggi). Da più parti sono state avanzate obiezioni in ordine alla struttura della tassazione, al principio di proporzionalità, agli inevitabili incrementi delle aliquote minime, all'impatto sul sistema delle agevolazioni vigenti.

Da ultimo, la presidenza cipriota ha elaborato un testo di compromesso relativo ai primi dodici articoli della proposta, che tiene conto delle discussioni fin qui svolte e, soprattutto, delle intese raggiunte nel corso del dibattito di orientamento del

Consiglio Ecofin del 22 giugno 2012 in ordine ai principi cui si dovrà ispirare la proposta di revisione della DTE.

In particolare, nella predetta sede è stato confermato che i livelli minimi di tassazione previsti nella nuova direttiva dovranno tener conto sia del contenuto energetico dei prodotti, sia delle emissioni di CO₂ degli stessi, fermo restando che gli Stati membri manterranno completa flessibilità nel determinare la struttura della tassazione nazionale. Questo non è un aspetto da poco, perché imporre una tassazione minima sulla componente relativa alle emissioni di CO₂ e sul contenuto energetico differenziato avrebbe significato spiazzare il sistema italiano. Infatti, noi usiamo gas e non energia nucleare, la quale ha un'emissione di CO₂ nulla. L'imposizione di una tassazione minima avrebbe alterato ancora di più il differenziale di costo energetico della nostra produzione rispetto a quella di altri Paesi. Per questo motivo, ci siamo adoperati a difendere l'idea dei due criteri: la Commissione deve stabilire un minimo unitario, ma il compito di determinare il valore dell'una e dell'altra componente, all'interno del minimo, deve essere rimesso alla sovranità nazionale. Ciò ci consente di mantenere, senza aggravii, un sistema in cui a livello industriale viene usato il gas naturale. Immaginate cosa succederebbe se fosse imposto un minimo di 10 euro per tonnellata di CO₂ emessa. Avremmo un notevole aggravio, che non riguarderebbe, invece, i Paesi che utilizzano energia nucleare. Sembrano questioni tecniche, ma alla fine, in pochissimo tempo, le scelte operate si ripercuotono sul costo marginale dei prodotti.

Inoltre, si è convenuto sull'eliminazione del principio di proporzionalità, previsto nell'originaria proposta della Commissione.

Conseguentemente, nel testo di compromesso, presentato nella riunione del gruppo questioni fiscali tenutesi in data 7 settembre 2012, la Presidenza cipriota ha proposto: che siano fissati espressamente i limiti minimi di tassazione unitari, stabilendo, contestualmente, che tali livelli sono

determinati in base a due componenti di riferimento, una relativa alle emissioni di CO₂, l'altra relativa al potere energetico dei singoli prodotti, i cui valori sono parimenti indicati nelle tabelle allegate al documento di compromesso (allo stato, comunque, a titolo indicativo); che gli Stati membri siano liberi di esprimere i livelli di tassazione nazionali in un'unica aliquota o in tassazioni separate, nel rispetto dei livelli minimi specificati nella direttiva; il superamento del principio di proporzionalità; la conferma di applicare aliquote di imposte differenziate, nel rispetto dei livelli minimi, nelle fattispecie previste dalla direttiva 2003/96/CE, tra cui gli usi del trasporto pubblico locale di passeggeri (nel quale non sarebbero più compresi i taxi), delle Forze armate e delle ambulanze, superando la limitazione, proposta dalla Commissione, del riferimento alla sola componente energetica; la possibilità, per gli Stati membri, di prevedere un'apposita aliquota per il gasolio commerciale, ancorando, tuttavia, tale facoltà a condizioni che la delegazione italiana non ha ritenuto potersi pienamente condividere (un passo, comunque, è già stato compiuto: esisterà un'aliquota per il gasolio commerciale).

Il nostro sistema non contempla l'aliquota differenziata, ma un sistema di rimborso equivalente. Rispetto a quello dell'aliquota differenziata, esso espone a minori rischi ed è più mirato. Dovremmo riuscire a ottenere qualche risultato anche sull'equivalenza, essendo arrivati a porre la premessa che esisterà un gasolio professionale con aliquota propria.

Per quanto concerne i valori, sia delle future aliquote minime sia delle loro componenti, essi sono stati riportati nel compromesso a titolo indicativo e, pertanto, ogni valutazione, al momento, appare inopportuna.

Il predetto testo, esaminato, come riferito, dal gruppo questioni fiscali del Consiglio lo scorso 7 settembre 2012, ha riscosso, in linea generale, positivi apprezzamenti, ferme restando le riserve tecniche formulate anche da parte italiana su specifici punti, le quali dovranno necessariamente essere oggetto di ulteriori analisi.

Analogamente, oggetto di analisi dovranno essere i restanti articoli della proposta, su cui si attende necessariamente un testo di compromesso.

In ogni caso, la Presidenza cipriota ha già formulato in un apposito documento alcune opzioni per individuare il sistema di tassazione in relazione ai prodotti utilizzati in impianti rientranti nel sistema ETS. Tuttavia, tali opzioni necessitano di ulteriori specificazioni per poter essere valutate. Ci sono, poi, alcune questioni aperte: le agevolazioni agricole, quelle per la pesca e tutte le altre materie che hanno a che fare con questo tipo di tassazione devono ancora essere discusse. Abbiamo, per ora, soltanto l'impianto base.

In conclusione, merita di essere ricordato che la *carbon tax*, intesa come tassazione delle emissioni di CO₂ provenienti dai prodotti energetici, non è nuova all'esperienza italiana.

Già con la legge n. 448 del 1998 (collegata alla legge finanziaria per il 1999) il legislatore italiano aveva proceduto a rimodulare le aliquote di accisa sugli oli minerali, tenendo conto anche delle emissioni di CO₂ determinate da ciascun prodotto energetico. In questo modo, erano state individuate le « aliquote obiettivo » che sarebbero dovute entrare in vigore nel 2005. Tali aliquote, da un lato, rispondevano all'esigenza di permanere nel sistema di armonizzazione a livello dell'Unione europea delle accise gravanti sui combustibili fossili, applicando criteri allora stabiliti dalla cosiddetta « proposta di direttiva Monti » sui prodotti energetici; dall'altro, miravano a disincentivare l'uso dei combustibili ad alto contenuto di carbonio e a favorire quelli a basso contenuto, al fine di attuare, in Italia, una nuova politica fiscale, finalizzata a premiare i comportamenti virtuosi in relazione al loro impatto ambientale.

Questa esperienza non poté essere portata a compimento, in quanto gli incrementi del petrolio greggio, che ebbero inizio al principio del 1999 e che causarono notevoli rialzi dei prodotti petroliferi, non consentirono di adottare gli incrementi intermedi delle aliquote di accisa

(con cadenza annuale, nell'ambito di una certa forcella), previsti per il raggiungimento delle « aliquote obiettivo ». Solo il primo *step* fu realizzato, attraverso l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 gennaio 1999.

Ricordo che il prezzo del petrolio, pari a 11 dollari al barile il 15 gennaio 1999, era già arrivato a 33 dollari al barile alla fine di novembre dello stesso anno.

La *carbon tax* « italiana » aveva avuto la fortuna di entrare sulla scena in uno dei momenti particolarissimi degli ultimi venti anni, quando il prezzo del petrolio greggio al barile era a un livello minimo, poi triplicato, invece, nel giro di dieci mesi.

L'obiettivo fissato nel 1998 era stato mutuato dal vecchio Piano Delors, in cui si tassava di più l'energia e si finanziavano, quindi, riduzioni del costo del lavoro: si detassava il lavoro attraverso la tassazione dell'energia. Per la prima volta era stato introdotto un elemento di novità, un criterio di tutela ambientale nella determinazione dell'accisa.

Questo ci consente di sgombrare il campo da quella che può essere considerata una vecchia leggenda metropolitana, riproposta tutti i giorni anche in televisione, cui nessuno riesce a replicare in modo adeguato.

Si sostiene, in particolare, che siano ancora applicate le accise introdotte per finanziare la guerra in Africa e altri costi. Si tratta di una baggianata! Le accise furono completamente azzerate e ridisegnate nel 1998, quando fu attuata una ristrutturazione totale della materia. In tale occasione fu introdotta l'accisa sul carbone e sul *pet-coke*, che non esisteva in Italia. Il carbone è uno dei prodotti più inquinanti: la combustione di un chilogrammo di carbone produce 4 chili di CO₂; quella del *pet-coke* 3,8 chili. Questi due prodotti erano molto utilizzati, ma non tassati.

Il nuovo sistema di accise, entrato in vigore nel 1999, era basato su una proporzionalità diretta con l'emissione di CO₂ del singolo prodotto ed era legato, in modo diretto e proporzionale, con il potere calorico, secondo quanto previsto dalla co-

siddetta « direttiva Monti » (noi avevamo compiuto un passo in più, combinando tale criterio con quello dell'emissione di CO₂).

Poiché i prodotti erano agganciati alla stessa « zattera », non si poteva lavorare sulla singola accisa: o si muoveva tutta la « zattera » — con incrementi più pesanti per il prodotto più inquinante e meno pesanti per quello meno inquinante e più efficiente in termini di resa calorica —, o non si poteva operare.

Il percorso tracciato si sviluppava in una dimensione temporale di cinque anni. Fermo restando il prezzo del petrolio (purtroppo, questo subì un'impennata immediata, che ci costrinse ad adottare i necessari correttivi già alla fine dell'anno), l'obiettivo era quello di modificare attraverso la variazione di prezzo, indotta da quella dell'accisa, le scelte di consumo, orientandole verso i prodotti che generavano, nella combustione, una minore quantità di CO₂ e che erano energeticamente più efficienti.

Erano programmati, nel corso del quinquennio, alcuni *step* successivi. Invece, la forte impennata del prezzo del petrolio, di cui ho già detto, ha demolito tutta la costruzione.

Questo effetto si è verificato per due motivi. In primo luogo, agganciare tutte le accise a un'unica « zattera », da muovere unitariamente, restringeva la manovrabilità del sistema. In secondo luogo, occorre considerare, da un lato, la capacità delle accise di produrre un effetto immediato sulle entrate, in termini di cassa (per questo motivo, esse sono una componente estremamente importante delle entrate) e, dall'altro, l'antico vizio di coprire le spese impreviste incrementando le accise. Ricordo che per anni, durante la missione in Bosnia, è stato necessario reperire 300 miliardi attraverso la benzina verde. Funzionava in questo modo.

Mettere tutto sulla stessa « zattera » e immaginare che si potesse programmare, attraverso la componente fiscale del prezzo, una politica di utilizzo dei combustibili e, insieme, di educazione dei consumatori sotto l'aspetto ambientale,

era, probabilmente, un passo un po' troppo rapido, anche in considerazione dell'importanza delle accise nel sistema e della necessità di manovrarle anche a breve per fare cassa.

Non va sottaciuto, d'altra parte, che l'iniziativa, all'epoca, consentì di ridurre, e bene, il costo del lavoro: alcuni oneri contributivi minori - ricordo, ad esempio, il contributo ENAOLI - poterono essere soppressi, nel 1999, proprio in connessione con l'introduzione della *carbon tax*. Il costo del lavoro fu ridotto di un punto, attraverso l'eliminazione di un certo numero di oneri contributivi.

Il Piano Delors funzionava, ma, come tutti i piani concepiti da grandi sognatori, si basava sull'esistenza di un sogno condiviso. Se la politica che ho ricordato fosse stata maggiormente condivisa a livello comunitario, avrebbe funzionato anche meglio.

Invece, come ho evidenziato in precedenza, all'originaria proposta di direttiva non era sottesa l'idea di unire. Essa discriminava il nostro Paese, che non ha scelto il nucleare come componente di produzione energetica: la penalizzazione del metano, attraverso la componente relativa all'emissione di CO₂, avrebbe rappresentato un problema per l'Italia. Ora siamo riusciti, dopo diverse riunioni, a elaborare una posizione comune e, in particolare, a ottenere la flessibilità nella determinazione della struttura della tassazione nazionale (unica aliquota o tassazioni separate) e il superamento del criterio di proporzionalità.

Dobbiamo ancora chiudere la questione dell'autotrasporto e delle altre agevolazioni: pesca e agricoltura non sono temi semplici, ma ci sono Paesi piuttosto forti che possono darci una mano.

PRESIDENTE. Sì, ma hanno il nucleare. Credo che nessuno voglia fare regali alla Francia.

Avevo dimenticato di ricordare, in apertura dell'audizione, che sono presenti per l'Agenzia, oltre al direttore Peleggi, il dottor Pasquale Di Maio, della direzione centrale affari giuridici e contenzioso, il

dottor Alessandro Aronica, della direzione centrale personale e organizzazione e il dottor Walter De Santis, della direzione centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARCO CAUSI. Direttore, la ringrazio per l'esposizione e anche per la documentazione molto dettagliata che ci ha consegnato. Ho da rivolgerle tre domande.

La prima riguarda i tempi. Se capisco bene, la Commissione europea ha proposto di modificare la direttiva 2003/96/CE, a cui fa riferimento l'articolo 14 del disegno di legge delega. Lei ci illustrato in modo molto dettagliato tutte le relative dinamiche. Quali sono, secondo lei, i tempi per l'attuazione della delega in relazione alla nuova direttiva? Se i decreti delegati fossero adottati prima dell'approvazione della nuova direttiva, tutto il lavoro potrebbe risultare inutile.

In secondo luogo, vorrei sapere come la riforma della fiscalità ambientale, anche alla luce della nuova direttiva, si incroci con il lavoro da svolgere, ai sensi dell'articolo 4 del disegno di legge delega, sulle *tax expenditures*. Lei ha accennato al tema alla fine dell'intervento, ma varrebbe la pena di approfondirlo.

La terza domanda affronta, invece, un argomento che lei non ha trattato, legittimamente e giustamente, ma che la Commissione ha bisogno di capire un po' meglio. Si tratta di alcune scelte organizzative che coinvolgono il vostro comparto, in merito alle quali ci occorrono alcune informazioni. Non le chiedo, naturalmente, di esprimere opinioni, ma di informarci.

Come lei sa, in questa Commissione, abbiamo espresso molti dubbi, approvando una risoluzione all'unanimità, sul progetto di incorporazione che interessa alcune agenzie fiscali.

Per lavorare bene su questo fronte, dobbiamo sapere se all'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che in questo momento state

organizzando, seguendo le direttrici normative, siano connessi costi, segnatamente per quanto riguarda l'assetto retributivo del personale, essendo diversi, sotto tale profilo, i parametri dell'Agenzia delle dogane rispetto a quelli dell'AAMS.

Inoltre, le chiedo di spiegarci bene — nessuno l'ha fatto finora, ma noi ci fidiamo molto di lei — la questione delle compatibilità di bilancio. Essendo voi un'Agenzia, avete un regime di bilancio diverso da quello dell'AAMS, che è strutturalmente incardinata all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze. L'unificazione dei due bilanci crea qualche difficoltà? Forse, lei è la persona giusta per rispondere a tale domanda.

PRESIDENTE. Noto con piacere, onorevole Causi, il suo interesse per *Giochi senza frontiere*...

ALESSANDRO PAGANO. La ringrazio, direttore.

Come sa meglio di me, il disegno di legge delega punta molto sul contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale. Da questo punto di vista, è chiaro che l'Agenzia da lei guidata gioca un ruolo importante.

A proposito dell'evasione fiscale, che è un mio pallino, bisogna insistere molto sulle azioni da intraprendere — mi riferisco, ovviamente, a quelle appartenenti alla vostra *mission* — con riferimento alla sottofatturazione dei prodotti che giungono da alcune parti del mondo. Alludo a uno Stato, in particolare, che in questo momento è la seconda potenza economica mondiale. Ebbene, esiste una disposizione che potrebbe consentire un contrasto efficace di tale fenomeno: l'articolo 35, comma 35, del decreto-legge n. 223 del 2006.

Ho apprezzato l'entusiasmo con il quale ha descritto il centro operativo dell'Agenzia, a proposito del quale il presidente ha richiamato la famosa pellicola *Minority Report*. Verremo sicuramente a visitarlo. È chiaro che le attività compiute nel predetto centro rispondono alla finalità di individuare tutte le forme di evasione.

Nel caso specifico della sottofatturazione, se i dati in mio possesso sono veri, e penso che lo siano, avete accertato e riscosso, nell'ultimo anno, 9 milioni di euro, cioè nulla. Avere una strumentazione tecnologicamente all'avanguardia e poi ottenere questo risultato...

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane.* Manca un pezzo.

ALESSANDRO PAGANO. In sede di replica potrà fornirmi i dati completi.

Il mio compito è quello di formulare domande, per capire come funzionano le cose. Penso sia inutile avere una tecnologia all'avanguardia, che ci consente di compiere esercizi come quelli che lei ha descritto, se poi non raggiungiamo l'obiettivo.

Mi domando, a questo punto, posto che i numeri siano quelli che ho indicato, se non sia meglio applicare una tassazione forfetaria: piuttosto che spendere risorse per investimenti tecnologici, applichiamo un euro a prodotto che entra e guadagneremo molto di più.

Peraltro, secondo le informazioni in mio possesso, nel centro operativo, o sala analisi, ci sarebbe un'eccessiva concentrazione di risorse umane, senz'altro qualificate, mentre sarebbero poche, invece, quelle destinate ad attività di *front office*.

Ancora, noi sappiamo bene che la Cina sta investendo molto sulla logistica. Da questo punto di vista, non siamo altrettanto attrezzati.

Perché, allora, trattandosi di un problema più di organizzazione che di normativa, non viene esercitati controlli sui depositi presso i porti e gli aeroporti, magari con la collaborazione della Guardia di finanza? Guardando alla questione della sottofatturazione dal punto di vista logistico, sembra ovvio che i depositi utilizzati a tal fine siano nei pressi dei centri che ricevono le merci. Esiste una forma di controllo analitica e specifica su questo segmento? Quante verifiche eseguite sui depositi situati presso i centri logistici di smistamento della merce che proviene dall'estero?

Sono convintissimo che l'azione di contrasto dell'evasione abbia consentito di

ottenere notevoli risultati, ma esclusivamente nei confronti dei contribuenti italiani.

Il fenomeno della sottofatturazione produce un'evasione stimabile in diversi miliardi di euro. Ritengo, quindi, che l'Agenzia delle dogane debba svolgere una riflessione in merito.

Mi fermo qui, direttore, anche perché vedo che lei è ansioso di rispondere alle mie domande.

Avrei da porle, comunque, altri quesiti, ovviamente nella logica della costruzione, non della critica fine a se stessa.

COSIMO VENTUCCI. Direttore, mi complimento con tutta l'amministrazione delle dogane, perché si tratta di un comparto che conosco come le mie tasche. Anche il documento da lei consegnato alla Commissione — di più di 60 pagine — dimostra la quantità e la qualità del lavoro che svolgete. In esso sono evidenziati la complessità operativa, l'intensità dei traffici, gli interventi realizzati e i risultati conseguiti nei campi del contrasto alla contraffazione e ai traffici illeciti, nonché dei controlli valutari e sulle spedizioni postali.

Per quanto riguarda l'articolo 14 del disegno di legge delega, prendo atto, ma lo so già da tempo, che finalmente qualcuno sa difendere i nostri interessi a Bruxelles, almeno nel settore doganale. So perfettamente quanto si adopera l'Agenzia per contrastare le « furberie » (mi sia consentito definirle in questo modo) di alcuni Paesi, che lei conosce perfettamente, rispetto all'impatto del sistema di controllo italiano.

Al di là di ciò che sostiene il collega Pagano — credo che il suo suggerimento non tenga conto dei fatti —, e al di là dell'attività ispettiva e di controllo che eseguite, il popolo italiano, i cittadini, gli operatori, si trovano ad avere a che fare con i carabinieri, la Guardia di Finanza, la Polizia, i vigili urbani, gli ispettori dell'Agenzia delle entrate, dell'INPS e dell'INAIL, i vigili del fuoco e via discorrendo: siamo accerchiati da un sistema molto articolato di controlli. Così stando le cose,

o siamo tutti delinquenti, oppure tutta la società paga le conseguenze dell'attività illecita posta in essere da alcuni delinquenti. Nel caso dell'Agenzia delle dogane, ad esempio, c'è un direttore regionale il quale, attraverso le proprie circolari, fa strame delle norme e degli atti approvati dal Parlamento.

Con riferimento all'articolo 14 del disegno di legge delega, speriamo bene...

Non ho altro da aggiungere, se non auspicare che a Bruxelles possano essere pienamente condivise le proposte formulate anche dalla delegazione italiana. Si è già fatto un passo in avanti. Non possiamo stare sempre attaccati alla giacca di potenze più forti di noi.

Vorrei soltanto accennare, in maniera pragmatica, a una situazione che riguarda il cosiddetto quotidiano, al quale i cittadini sono più interessati. Penso che quella riguardante i retroporti sia un'ottima scelta. Un servizio generalizzato esteso a tutto l'arco delle 24 ore riesce a soddisfare tutte le esigenze, comprese quelle concernenti i controlli e la migliore gestione del flusso dei traffici. Dobbiamo registrare, d'altra parte, alcune lamentele relative alle sanzioni. Da questo punto di vista, vengono in considerazione, da un lato, il lavoro che lei sta già svolgendo con riferimento all'articolo 303 del testo unico delle leggi doganali e, dall'altro, quello che dovremo compiere sull'articolo 8 del disegno di legge delega fiscale, in materia di revisione del sistema sanzionatorio.

PRESIDENTE. Direttore, non le porrò domande.

Mi è parso di capire che, forse, sarebbe opportuno sopprimere, in attesa di tempi migliori, l'articolo 14 del disegno di legge delega. Le problematiche che tale disposizione sottende dovrebbero indurci a pensare che, talvolta, essere i primi della classe non è conveniente, per il nostro Paese, né dal punto di vista finanziario, né sotto il profilo sociale.

L'onorevole Causi ha già sollevato l'argomento *Giochi senza frontiere*.... In questi giorni, ho avuto modo di sentire i direttori interessati. Poiché sembra che ci siano

costi non previsti, ci farebbe comodo avere informazioni aggiornate.

Do la parola al nostro ospite per la replica.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Cominciando dalle domande poste dall'onorevole Causi, nella proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea è indicata, come decorrenza per l'applicazione delle disposizioni da parte degli Stati membri, la data del 1° gennaio 2013.

Nell'analisi dei singoli articoli, si è arrivati ad accordi che non riguardano neanche la metà dell'intera direttiva: credo ne manchino sedici, a fronte dei dodici già considerati. Poiché non si tratta di questioni di semplice soluzione, non so se riusciremo a chiudere i lavori prima che abbia termine la Presidenza cipriota. Slitterà, dunque, anche il termine indicato dalla Commissione.

È evidente che ha poco senso, probabilmente, giocare d'anticipo e varare una normativa nazionale in materia di fiscalità ambientale, quando non sono ancora noti i principi cui si conformerà la revisione della direttiva 2003/96/CE. Nel contesto dell'articolo 14 del disegno di legge delega, appare certamente come una nota stonata la previsione del predetto termine del 1° gennaio 2013. Comunque, noi eravamo pronti ad agire.

Non so, a questo punto, quali saranno i tempi.

È stato comunque importante, per noi, rendervi un'informativa su come si sta procedendo in sede europea e, soprattutto, rendervi edotti del fatto che siamo riusciti, in questa fase del dibattito, a modificare un'impostazione iniziale che avrebbe sicuramente danneggiato il nostro Paese.

PRESIDENTE. Quando avete incontrato la delegazione del Fondo monetario internazionale, tra le priorità è stata indicata anche la *carbon tax*? Conosciamo già la risposta...

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Sì, si è parlato della *carbon tax*.

Dal Protocollo di Kyoto in poi, la tassazione relativa alle emissioni di CO₂ è una materia alla quale si interessa non soltanto il Fondo monetario internazionale, ma l'intero mondo.

La settimana scorsa, un'università statunitense ha stimato che Manhattan sarà sott'acqua nel 2050. Stanno tornando di moda gli studi che prevedono il surriscaldamento legato alle emissioni di CO₂. Su questo punto, gli indirizzi sono molto complessi.

Poiché un articolo del disegno di legge delega si occupa dell'argomento, era naturale che il Fondo monetario ci ascoltasse in merito. Noi abbiamo rappresentato la situazione esattamente come stiamo facendo in questa sede.

Se poi mi chiede, signor presidente, quali sono i criteri per strutturare un'accisa moderna sui prodotti energetici, rispondo che, a mio avviso, sono i due che ho già indicato. In virtù di tali criteri, si possono azzerare le accise, qualunque cosa succeda? La mia risposta è negativa. Occorre trovare una combinazione di criteri che consenta di effettuare una revisione a costo zero, anche perché l'accisa rappresenta ancora il 7-8 per cento delle entrate da tributi.

Chiarito ciò, è vero che si può strutturare l'accisa in senso più moderno. È altrettanto vero che dobbiamo vigilare affinché non si adottino, in sede europea, criteri che ci danneggerebbero (come sembrava che stesse avvenendo).

Avendo riguardo alla problematica delle *tax expenditure*, e al valore complessivo delle agevolazioni in agricoltura, dovremo fare riferimento alle soluzioni che saranno definite a livello comunitario in materia di agevolazioni consentite e dovremo anche stare attenti a come si comportano gli altri Paesi. Si tratta di un settore in cui c'è concorrenza. L'agricoltura, nel nostro caso, deve essere comunque sostenuta. Stiamo parlando, tra l'altro, dell'unico comparto economico che non delocalizza.

Ipotizziamo che uno chieda al dottor Peleggi, non come direttore delle Dogane, ma come imprenditore, dove colloche-

rebbe un'azienda, per sé o per un suo figlio. Ebbene, egli potrebbe ragionare nel modo seguente: mi piacerebbe che i miei operai avessero tre giorni di ferie all'anno, lavorassero diciotto ore al giorno e percepissero una retribuzione di 119 euro al mese. Poiché mi hanno detto che in Cina avviene così, allora prendo la mia impresa e la trasferisco in Cina.

Con l'agricoltura, questo ragionamento non si può fare. La nostra terra e i nostri prodotti agricoli non possono essere delocalizzati. Possiamo deindustrializzarci e possiamo seguire il mercato verso la schiavitù, come è avvenuto in altri settori, perché così va il mondo; possiamo tornare alla ricerca dell'operaio a 119 euro al mese, che non ha ferie e osserva un orario bestiale; possiamo passare dal regno delle leggi umane a quello delle cose — la politica e la filosofia li qualificano — e considerare anche l'uomo soltanto un fattore di produzione, al pari di una cosa.

Scusatemi: stavo divagando.

PRESIDENTE. La sua era una divagazione molto interessante: credo che abbia colpito i presenti...

GIUSEPPE PELEGGI, Direttore dell'Agazia delle dogane. Tornando alla materia di cui ci stiamo occupando, vedrei bene un'iniziativa imprenditoriale di un mio figlio nell'agricoltura italiana: prima di farlo diventare un numero, ragionerei su ciò che fanno, ad esempio, i francesi e i tedeschi.

Dei tempi abbiamo parlato.

Metterei in collegamento le *tax expenditures* con il tema della *carbon tax*, perché, magari, la Francia condurrà una battaglia per l'aliquota zero. A quel punto, noi che faremo? Premesso che l'accisa applicata al gasolio per uso agricolo è pari al 22 per cento dell'aliquota normale, e che quella applicata alla benzina è pari al 49 per cento, noi che faremo? Combatteremo la battaglia insieme alla Francia, per avere la possibilità di accedere a un livello di agevolazione zero, senza poi usarla?

Tra il regno delle leggi umane e quello delle cose c'è, come ho detto divagando, la

politica, la quale ci fornirà un indirizzo, valutando la questione in base alle informazioni di cui disporrà. Il mio compito è quello di dare le informazioni. personalmente, aspiro al mondo delle leggi umane, nel quale ha posto anche la democrazia, piuttosto che al regno delle cose. Sono stato proprio banale, ma sono sicuro che avete capito.

Rispetto all'audizione odierna, che verte sul disegno di legge delega, quella dei costi connessi all'incorporazione dell'AAMS nelle Dogane è una questione di nicchia. Proveremo a non nicchiare.

Ho visto che le domande rivolte a me oggi sono state poste già in altre audizioni. Credo che sia meglio attrezzato per rispondere il mio direttore del personale e dell'organizzazione, al quale cederei la parola con il suo permesso, signor presidente.

PRESIDENTE. Prego, dottor Aronica.

ALESSANDRO ARONICA, Direttore della Direzione centrale personale e organizzazione dell'Agazia delle dogane. Rispondo anche alla sollecitazione che veniva dall'onorevole Pagano, perché mi offre la possibilità di essere organico, ma comunque sintetico nell'esposizione.

Mi pare che l'onorevole Pagano abbia chiesto se esista uno squilibrio tra le forze impegnate a livello centrale e gli addetti impegnati nelle attività operative.

ALESSANDRO PAGANO. La questione principale da me sollevata è un'altra: poiché i dati in mio possesso mostrano un limitato recupero dell'evasione, sorge il dubbio che la causa di ciò sia da individuare in un problema di organizzazione.

GIUSEPPE PELEGGI, Direttore dell'Agazia delle dogane. Lascerei da parte, allora, per riprenderlo alla fine, il tema dell'utilizzazione del personale.

Quanto alla sottofatturazione, l'entrata da accertamenti riferiti a tale ipotesi di frode è quella da lei indicata, onorevole Pagano. Tuttavia, propongo di osservare il grafico a pagina 22 del primo documento

che ho consegnato. Per agevolarne la comprensione, devo premettere che siamo stati i primi, nell'ambito comunitario e dell'Organizzazione mondiale delle dogane, a porre il problema della sottofatturazione, ovvero dell'entrata nella Comunità europea, a un valore estremamente basso, e ovviamente falso, di prodotti provenienti soprattutto dalla Cina. Il fenomeno ha coinvolto, poi, molti altri Paesi.

In seguito a quella che possiamo definire la campagna contro la sottofatturazione, da noi condotta a livello internazionale, siamo riusciti a ottenere l'elezione del dottor Giuseppe Favale, attuale direttore delle relazioni internazionali dell'Agenzia, a direttore della Direzione per le questioni tariffarie e commerciali (Tariff and Trade Affairs Directorate) dell'Organizzazione mondiale delle dogane. L'OMD ha tre direttori, e dal 1952 l'Italia non aveva mai occupato un posto di direzione.

Proprio in materia di sottofatturazione, essendo il dazio, in altri Paesi meno sviluppati, una parte importante delle entrate tributarie, tutti gli Stati si sono sensibilizzati e, quindi, ci hanno seguiti.

Gli atti comprovano che abbiamo combattuto aspramente il fenomeno della sottofatturazione. Posso citare, ad esempio, l'operazione « *Crime 3* », che ci ha visti collaborare con la direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria. Una parte della criminalità organizzata ha agito nel settore, utilizzando la sottofatturazione in combinazione con la contraffazione, presso i porti di Gioia Tauro e Napoli.

Adesso possiamo fare un po' di conti. A quanto entrava il tessile cinese in Italia nel 2005? A 5,29 euro. A quanto entra oggi? A 19,55 euro. Nei documenti che ho consegnato alla Commissione in occasione di una precedente audizione, un grafico è dedicato al confronto con gli altri Paesi europei. Noi eravamo il Paese che partiva da un livello basso, anche se non il più basso, e che ha compiuto il più netto recupero sul valore della merce presentata.

Facciamo un esercizio molto semplice. Prendiamo le quantità del 2011, e vediamo quanta IVA e quanti dazi avrebbero pro-

dotto se non avessimo compiuto un certo tipo di attività sul valore dell'entrata del tessile cinese in Italia, ovverosia se, anziché entrare, come oggi, a 19,55 euro, le merci fossero entrate a 5,29. Non è certamente impossibile che ciò accada: la Repubblica Ceca sta sdoganando a 2 euro al chilogrammo. Ciò significa che altre dogane comunitarie stanno sdoganando — a un decimo del valore — la stessa merce di origine cinese che sta entrando in Italia. Basta eseguire un semplice conteggio per accorgersi che il recupero di evasione da attribuire all'Agenzia delle dogane, considerando soltanto i capitoli 61 e 62 (cioè, tessile e borse), è di circa 4 miliardi di euro dal 2005 al 2011, ai quali vanno aggiunti quelli relativi a tutti gli altri prodotti.

Obietterà, onorevole Pagano, che tali introiti non derivano da attività di accertamento diretto. Tuttavia, bisogna considerare che la disposizione approvata nel 2006 ci ha consentito di svolgere 10.000 controlli ogni anno. Sarebbe grave se oggi, dopo 10.000 controlli all'anno, scopriremmo ancora un miliardo di evasione: ciò starebbe a testimoniare il mancato adeguamento degli importatori all'entrata e, di conseguenza, la scarsa qualità del lavoro svolto dall'Agenzia a monte.

Adesso che abbiamo il valore di entrata più alto tra i Paesi comunitari, compresi Germania e Olanda, rispetto ai quali siamo un euro sopra, come facciamo a pensare che questo sia un settore connotato da forte evasione? È evidente che adesso si lavora sul marginale. Il controllo, poiché la deterrenza ha funzionato, coglierà soltanto piccole fasce.

Non sostengo che, in Italia, il fenomeno della sottofatturazione sia stato debellato, ma che esso è stato fortemente ed efficacemente combattuto negli ultimi anni. Se facciamo il confronto con gli altri Paesi, vediamo che la differenza è impressionante, com'è dimostrato dal fatto che l'OLAF non sta ponendo più il problema all'Italia.

Da due o tre anni sto spiegando che non siamo disposti a perdere traffico. La Slovacchia, insieme alla Repubblica Ceca,

sdogana il tessile cinese in quantità pari a quella sdoganata nei porti italiani. Eppure, la Slovacchia e la Repubblica Ceca non hanno porti: le merci entrano in transito dai porti del Nord Europa.

Dopo il primo incontro che ho avuto con lui, nel corso del quale gli ho illustrato la situazione della sottofatturazione in Europa, il Presidente Monti si è attivato con la Germania e con l'OLAF.

Questo è uno dei settori in cui i controlli sono stati svolti, e anche bene. L'Italia è stata la prima a introdurre il monitoraggio del valore al chilogrammo dei prodotti e a trasmetterlo all'OLAF, utilizzando i dati Eurostat.

ALESSANDRO PAGANO. Ho notato con quanta passione ha trattato l'argomento, e mi fa molto piacere. Devo riconoscere che i risultati ottenuti sono notevoli. Anche le strategie internazionali non sono affatto inappropriate, soprattutto per quanto riguarda il controllo dei porti del Nord Europa.

Tuttavia, gli studi econometrici effettuati in materia offrono la possibilità di svolgere qualche considerazione ulteriore.

Dal 2004 al 2007 il prezzo delle materie prime — mi riferisco al tessile — è aumentato di tre volte. Inoltre, dal 2007 al 2011, le statistiche più prudenti indicano che esso è almeno raddoppiato. Tirando le somme, il predetto prezzo è cresciuto nove volte rispetto al dato del 2004. Nello stesso periodo, in Cina, il costo del lavoro è triplicato.

Per quanto i successi siano stati notevoli, devo riconoscerlo, siamo ancora ben lontani, quindi, dall'obiettivo di debellare il fenomeno della sottofatturazione dei prodotti provenienti dalla Cina, che ci danneggia dal punto di vista erariale e commerciale.

Se vuole che le dica che è stato bravo, direttore, lo faccio, ma il danno che l'Italia continua a subire in questo segmento di mercato è significativo. Occorre intervenire in maniera concreta e pesante, perché le cifre che ho indicato sono briciole.

C'è, poi, la strategia complessiva a livello internazionale. È chiaro che le po-

litiche internazionali non dipendono soltanto da noi. Monti doveva intervenire, e si è attivato. Inoltre, essere riusciti a far eleggere un direttore italiano tra i vertici dell'Organizzazione mondiale delle dogane è stato un grande risultato.

Tuttavia, dobbiamo fare anche la nostra parte. Da questo punto di vista, l'azione è assolutamente inadeguata — la mia non vuole essere una critica malevola — rispetto alla mole di evasione esistente e ai danni commerciali ed erariali che essa provoca al nostro Paese.

Il lavoro svolto va bene, ma le cifre da esporre, la prossima volta, devono essere di altra consistenza. Se vuole, direttore, farò svolgere uno studio econometrico più preciso. Potremmo anche affermare, ad esempio, che il valore dovrebbe essere quattro o cinque volte superiore a 19,55.

Quanto è stato fatto è certamente incoraggiante: è un buon inizio, ma l'evasione è tantissima, e chi ci perde, in tutto ciò, è la nostra economia. Lo ribadisco soltanto per far sì che, la prossima volta, quando discuteremo di nuovo dell'argomento, non ci attribuiamo la medaglia d'oro.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Accetto, ovviamente, l'osservazione.

L'econometria è una mia grande passione. Pur dilettrandomi di tale materia, vorrei evidenziare che il valore da noi contestato all'importatore deve essere supportato, poi, davanti a un magistrato. Per svolgere questo compito in maniera efficace, abbiamo elaborato alcune schede, insieme alle associazioni dei produttori di Confindustria e di Confcommercio, partendo dai dati che ci forniscono i nostri delocalizzatori di tessile.

Onorevole Pagano, lei afferma che la materia prima è aumentata. Tuttavia, è estremamente difficile comprendere, ad esempio, l'andamento della materia prima « cotone in fiocchi » (ho già effettuato uno studio econometrico).

Il problema serio è che, nel diritto comunitario, come sa bene l'onorevole Ventucci, che conosce la materia meglio di

me, non possiamo imporre un valore normale, come possiamo fare, invece, per l'IVA interna. A livello comunitario, la regola è che il valore è quello dichiarato dall'importatore. Non si deve dimenticare che il più *smart*, come si dice oggi, può comprare, in seconda battuta, una merce di risulta o uno scarto di lavorazione.

Ipotizzi, inoltre, che il tessile cinese potrebbe entrare a 60 euro al chilogrammo. Sa quante *T-shirt* ci sono in un chilogrammo? Tre. Allora, lei comprenderebbe tre *T-shirt* di cotone a 60 euro? Lei ha in mente tre camicette di Prada, che arrivano dalla Cina, forse, a 50 euro. Quello di 19,55 è, però, un valore medio. Facciamo l'esempio dei calzini, provenienti dalla città cinese che produce solo quelli. Se un calzino costa mezzo centesimo, e in un chilo non ce ne sono tantissimi, non arriviamo a 60 euro.

Ammettiamo che uno studio econometrico ci faccia avvicinare, anziché a 19,55, che è il valore più alto a livello comunitario oggi, a qualcosa di simile a 60. Se la stessa merce e lo stesso quantitativo sono sdoganati in Germania a 17, in Slovacchia a 3, nella Repubblica Ceca a 2, e anche tutti gli altri Paesi stanno sotto la nostra soglia (compresa l'Inghilterra, che è una grande importatrice di abbigliamento cinese), come presento il lavoro econometrico in questione davanti a un magistrato?

Altra cosa è fare riferimento ai dati forniti dai nostri delocalizzatori, attraverso le associazioni. Essi indicano che un chilogrammo di cotone in fiocchi costa 2,20 euro. È evidente che, quando la Repubblica Ceca sdogana le *T-shirt* di cotone a 2 euro c'è una frode, perché il cotone in fiocchi, cioè non lavorato, non filato, costa di più. Loro possono replicare, però, che non si tratta di cotone americano o dell'Azerbaijan.

Dovete capire che la nostra *T-shirt* può fare il giro del mondo. Supponiamo che io compri il cotone e produca la maglietta. Il cotone arriva sul posto, viene filato, lavorato e lavato, dopo di che va tracciato con la macchina e si realizza la maglietta, che

viene rifinita, piegata, stirata, imballata, assicurata e messa sul *container*. A quanto torna da noi?

In relazione a tutti questi processi, abbiamo prodotto alcune schede da presentare ai magistrati, ma non sempre riusciamo a vincere, perché secondo il diritto comunitario, come ho già detto, il valore è quello indicato dall'importatore.

Si può anche decidere di rivolgersi agli uffici doganali cinesi, per ottenere informazioni, attraverso la mutua assistenza, circa il prezzo fatturato. Tuttavia, onorevole Pagano, quante migliaia di richieste pensa che possiamo presentare alle dogane cinesi, ottenendo risposta in tempi brevi? Questa sarebbe la fase accertativa.

Invece, l'operazione che è possibile compiere, e che abbiamo compiuto, è quella di alzare il livello dei controlli, effettuandone 10.000, ogni anno, solo per la sottofatturazione.

In base alla disposizione introdotta nel 2006, possiamo chiedere agli operatori di fornire dati e documenti relativi a tutti i costi che formano il valore dichiarato per l'importazione e, in caso di inottemperanza, applicare una sanzione che va da 5.000 a 10.000 euro.

ALESSANDRO PAGANO. Quanto al suggerimento che vi fornivo io?

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agazia delle dogane*. Sullo studio econometrico?

ALESSANDRO PAGANO. No, sui controlli nei depositi, che risultano essere nulli.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agazia delle dogane*. So che lei ha un suggeritore, onorevole Pagano, il quale, però, non riscontra i dati.

Nella precedente audizione abbiamo discusso diffusamente proprio dei depositi. La soffiata che ha ricevuto non coglie nel segno.

ALESSANDRO PAGANO. Da chi potremmo avere le informazioni?

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Dalle istituzioni preposte.

Alcuni mesi fa abbiamo affrontato la questione dei depositi fiscali ai fini IVA. Siamo venuti in Commissione con i dati sui controlli effettuati, e abbiamo anche illustrato qualche caso che abbiamo affrontato nel corso del 2011. All'audizione ha partecipato anche il direttore interregionale delle dogane per la Campania e la Calabria.

A Napoli, più di 1.300 società avevano effettuato operazioni nel 2010 utilizzando il regime 45. Con il meccanismo della garanzia abbiamo impresso una stretta e siamo riusciti a limitare un fenomeno che aveva una chiara connotazione fraudolenta. Infatti, sono sparite, nel giro di pochi mesi, quasi 1.000 società che gestivano depositi IVA nel territorio della provincia di Napoli. Il 90 per cento era in mano a importatori cinesi. La questione, dunque, era stata affrontata.

La Commissione ha apportato al sistema alcune pregevoli correzioni.

COSIMO VENTUCCI. Eppure, eravamo stati aspramente criticati da una parte della stampa specializzata.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Perché era disinformata.

In realtà, come ho già detto, l'effetto è stato che, solo nella provincia di Napoli, sono sparite 1.000 società cinesi, su un totale di circa 1.350, che non gestivano in modo corretto i depositi.

È ancora in corso un ampio dibattito sul tema del deposito virtuale.

Bisogna considerare che abbiamo due sistemi. La dogana è comunitaria e le regole sono comunitarie. Tuttavia, accanto a un sistema che, passionalmente, tende a un tipo di controllo militare, esiste una dogana del Nord, un modello che possiamo chiamare olandese, in cui si parla di deposito virtuale, che non utilizza le nostre regole.

C'è, poi, il diritto comunitario, che, invece, prevede cinque o sei tipologie di

depositi. Chi desidera che l'Italia adotti il modello di deposito virtuale, si riferisce, in realtà, al deposito doganale di tipo E, che non è proprio un deposito di tipo virtuale e che in Italia esiste già: ad esempio, a Monfalcone. In quella città, il porto è tutto interno a una data attività produttiva e, quindi, l'entrata e la collocazione della merce non deve essere necessariamente puntuale, come avviene nel deposito di tipo C.

Esistono, quindi, modelli molto più lacheschi di quelli italiani.

Dall'altra parte, la tendenza sarebbe quella di aumentare il livello dei controlli. Da questo punto di vista, però, se i controlli non sono dosati con saggezza, si rischia di favorire la logistica dei Paesi che non li eseguono.

Non sostengo che nel sistema doganale italiano sia effettuato il massimo dei controlli e con la massima efficienza. Posso affermare, tuttavia, che dal paragone con le dogane degli altri Paesi comunitari, quella italiana si dimostra come una tra le più efficienti. Non dobbiamo, però, farci prendere la mano, perché potremmo perdere traffico: nel PIL ci sono anche la logistica e l'attività portuale, anche se, a volte, è difficile comprenderlo.

Di recente, è stato approvato dal Senato, e trasmesso alla Camera, un provvedimento che riforma la legislazione in materia portuale. Ebbene, l'articolo 12 del provvedimento introduce nella legge n. 84 del 1994, sui sistemi logistico-portuali, l'articolo 11-*bis*, il cui comma 3 stabilisce che nei terminali retroportuali cui fa riferimento il sistema logistico-portuale, il servizio doganale è svolto dalla medesima articolazione territoriale dell'amministrazione competente che esercita il servizio nei porti di riferimento.

Sembra banale, ma si consideri che molte società hanno la logistica a Piacenza o a Torino. Conseguentemente, queste società vogliono entrare a Genova e a La Spezia e sdoganare a Piacenza o a Torino. Se le obblighiamo a sdoganare sul posto, dopo due giorni vanno a Barcellona.

Noi cerchiamo di seguire tutto, ma non possiamo esimerci dal far notare come

talune iniziative rischino, a volte, di essere controproducenti. Porre il controllo sul posto comporterà che la merce tornerà da noi, ma non sarà più prodotta in Italia, e non farà neanche vivere i nostri porti: perderemo anche l'altro pezzo. Adesso effettuiamo sdoganamento e controllo nel centro logistico in Italia, e ciò dà un po' di occupazione, che perderemo se decideremo di cambiare sistema.

Dobbiamo stare attenti. Dobbiamo ragionare. Dobbiamo lavorare seguendo l'angusto sentiero che si sviluppa tra controllo, sicurezza del prodotto e sicurezza del consumatore, ma dobbiamo anche garantire la sopravvivenza del tessuto economico.

PRESIDENTE. Poiché abbiamo superato già di mezz'ora l'orario programmato, la inviterei a concludere rapidamente, direttore.

GIUSEPPE PELEGGI, Direttore dell'Agencia delle dogane. Un ultimo argomento estremamente interessante riguarda il servizio « h 24 ». Noi l'avevamo proposto, e alcuni porti già lo svolgono. Tuttavia, la normativa nazionale prevede il servizio « h 24 » per viaggiatori, *container* vuoti e merci in transito, non per le merci da sdoganare. Andrebbe colmata questa lacuna. Poi, però, avrò il problema di trovare il personale per effettuare la turnazione « h 24 ».

COSIMO VENTUCCI. Signor presidente, vorrei ricordare che, durante un incontro con una delegazione della Commissione Bilancio della Camera dei deputati del Parlamento della Repubblica Ceca, abbiamo fatto presente ai nostri ospiti che alcune calzature provenienti dalla Cina vengono sdoganate, nella Repubblica Ceca, a 2 euro al paio. Un deputato esperto di questioni doganali ci ha candidamente risposto che la merce in questione, non avendo loro scali marittimi nazionali, viene dal porto di Amburgo...

PRESIDENTE. Il dottor Aronica deve rispondere all'onorevole Pagano in merito ai costi della riorganizzazione.

ALESSANDRO ARONICA, Direttore della Direzione centrale personale e organizzazione dell'Agencia delle dogane. Fornirò, innanzitutto, alcune informazioni utili per sapere come gestiamo l'organizzazione in divenire.

Nell'ambito di un percorso di razionalizzazione organizzativa intrapreso già da qualche anno, l'Agencia ha elaborato, alla fine del 2008, un piano di riordino che ha comportato — nel rispetto, frattanto, dei vincoli di cui al decreto-legge n. 112 del 2008 — una riduzione del 20 per cento delle posizioni dirigenziali al centro. Di recente, abbiamo soppresso una posizione per creare un ufficio a Milano, dove c'era un volume di traffico che esigeva tale modificazione.

La riforma progettata alla fine del 2008 ha introdotto a livello delle nostre direzioni territoriali, nell'occasione accorpate e ridotte a dieci, una struttura organizzativa interessante, il distretto, presso la quale sono concentrate tutte le funzioni di supporto che prima erano a carico anche degli uffici operativi. Si tratta di un'innovazione concepita proprio per liberare risorse a favore dell'operatività, per massimizzare la nostra capacità operativa, a parità di condizioni.

Per rispondere alle domande poste dall'onorevole Causi e dal presidente, sono da distinguere nettamente due aspetti: quello delle riduzioni di spesa, previste anche per l'Agencia delle dogane, e quello degli eventuali costi o benefici che possono derivare dall'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agencia delle dogane.

Per quanto riguarda le riduzioni di spesa disposte dal decreto-legge n. 95 del 2012, l'Agencia ha già comunicato, su richiesta del capo di gabinetto del Ministro dell'economia e delle finanze, un'ipotesi di rideterminazione delle dotazioni organiche sia del personale delle aree, sia del personale dirigenziale.

Per il personale appartenente alle aree, si profila una riduzione da 11.040 a 10.020 unità, ed è escluso, per rimanere alle

informazioni essenziali, che si preveda la permanenza di posizioni soprannumerarie.

Gli effettivi, incluse le acquisizioni in corso, fatte salve dalle disposizioni vigenti, sono intorno alle 9.700 unità e, quindi, al di sotto della dotazione rideterminata in base ai tagli.

Anche la riduzione che si profila per i dirigenti non generali lascia la dotazione organica al di sopra degli effettivi in forza.

Per quanto riguarda i dirigenti generali, invece, si profila una riduzione di cinque uffici, che costringerà a una nuova revisione organizzativa, dal momento che, attualmente, gli uffici dell'Agenzia di questo livello sono 22 e dovranno diventare 17.

Il menzionato decreto-legge fornisce indicazioni anche sul modo in cui si dovranno riorganizzare le strutture. Nel caso dell'incorporazione, si fa riferimento, e per noi è quasi ovvio, all'accorpamento delle direzioni generali che svolgono compiti analoghi. Altre indicazioni non sono obbligatorie. Alcune non si adattano perfettamente alla struttura dell'Agenzia delle dogane, perché la nostra dislocazione sul territorio è connessa alla distribuzione dei traffici, non già alla popolazione residente.

Per quanto riguarda le altre indicazioni contenute nell'articolo 23-*quinquies* del decreto-legge, non abbiamo responsabilità dirigenziali generali a livello infraregionale.

Sostanzialmente, siamo già allineati alla nuova normativa sotto quasi tutti gli aspetti organizzativi.

Passando alle dinamiche finanziarie associate al fatto in sé dell'incorporazione, l'articolo 23-*quater*, comma 3, del decreto-legge prevede che con decreti di natura non regolamentare del Ministro, da adottare entro il 31 dicembre 2012, saranno trasferite le risorse umane, strumentali e finanziarie degli enti incorporati e saranno adottate le misure eventualmente occorrenti per garantire la neutralità finanziaria dell'incorporazione per il bilancio dello Stato.

Naturalmente, siamo in attesa di queste misure, per acclarare definitivamente alcune questioni.

Nell'attesa, credo che possiamo fornire alcune informazioni che la Commissione aveva richiesto anche in precedenti audizioni.

Prima che intervenisse il decreto-legge n. 95 del 2012, se avessimo dovuto ipotizzare un passaggio di personale, quale quello che si profila in base alle norme vigenti, tra l'Amministrazione dei monopoli e l'Agenzia delle dogane, avremmo certamente pensato che ciò avrebbe comportato un costo.

Tale costo deriva dal fatto che l'indennità di amministrazione, una voce specifica della retribuzione, è diversa fra le due Amministrazioni.

Più specificamente, al netto degli oneri riflessi, la differenza è di 178 euro per un dipendente di seconda area, livello F6, e arriva a un massimo di 390 euro per un dipendente di terza area, livello F4.

PRESIDENTE. Risponde al vero che, considerando tutti i dipendenti, il costo aggiuntivo si aggirerebbe intorno ai 10 milioni di euro?

ALESSANDRO ARONICA, Direttore della Direzione centrale personale e organizzazione dell'Agenzia delle dogane. Sì.

I dati che ho riferito rendono l'idea della forchetta tra un minimo e un massimo per due tipologie di dipendenti. Tenendo conto della predetta differenza e delle unità di personale che transiterebbe dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane, si ottiene, al lordo degli oneri riflessi, un importo complessivo di poco superiore ai 10 milioni di euro annui, anche al lordo delle imposte che si recuperano, pari a circa 1,5 milioni di euro.

Il decreto-legge prevede, tuttavia, che i dipendenti mantengano l'inquadramento previdenziale di provenienza e il trattamento economico fondamentale e accessorio corrisposto al momento dell'inquadramento. Sembra, quindi, che l'attuazione di quanto disposto dall'articolo 23-*quater* non dovrebbe comportare gli oneri che abbiamo approssimativamente calcolato.

Naturalmente, questo aspetto sarà, io penso, oggetto di valutazione e di chiarimenti successivi, perché un trattamento economico diversificato può comunque costituire, in astratto, un punto di criticità. Stiamo parlando, infatti, di integrazione tra strutture e tra dipendenti che svolgeranno, in futuro, funzioni fortemente omogenee. È oggettivamente difficile pensare che possa resistere a un eventuale contenzioso seriale una situazione nella quale una parte soltanto dei dipendenti rimanga segregata in uno *status* diverso, ricevendo un'indennità di amministrazione inferiore.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda le difficoltà di armonizzazione dei bilanci?

ALESSANDRO ARONICA, Direttore della Direzione centrale personale e organizzazione dell'Agenzia delle dogane. Su questo punto tornerà il direttore.

Da questo punto di vista, quanto più si integrano le strutture, tanto più quella indicata potrebbe essere una criticità. Se le strutture non si integrano, le considerazioni da fare sono diverse.

Stiamo lavorando con l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato anche per cercare di capire se dall'incorporazione potranno derivare economie e risparmi.

Credo che si possano conseguire significative economie già individuando le funzioni omogenee, le macrofunzioni, cioè le funzioni di supporto che riguardano il personale e l'amministrazione, replicando ciò che abbiamo fatto noi negli ultimi anni. In base alle prime stime che abbiamo effettuato, abbiamo calcolato 200-250 anni-uomo.

GIUSEPPE PELEGGI, Direttore dell'Agenzia delle dogane. In sintesi, il ragionamento è che, per compensare l'eventuale costo, basterebbe spostare in un settore, da servizi che possono essere svolti insieme, 250 persone (ad esempio, noi realizziamo maggiori diritti accertati di 1,2 miliardi all'anno nel settore dei controlli di *plafond*). C'è un problema, forse, di

sfasamento, ma alcune economie possono emergere anche da un'operazione di incorporazione. È evidente che tutto è fattibile.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE COSIMO VENTUCCI

GIUSEPPE PELEGGI, Direttore dell'Agenzia delle dogane. Riguardo al bilancio, ci troviamo di fronte a una situazione in cui, da una parte, c'è l'Agenzia delle dogane, la quale ha un bilancio civilistico e, dall'altra, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il cui bilancio costituisce un'appendice dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e, in quanto tale, è assoggettato alla disciplina della contabilità pubblica.

Stiamo tenendo riunioni tecniche con il Dipartimento delle finanze e la Ragioneria generale dello Stato. Alcune difficoltà sono dovute al modo in cui è scritta la norma. La chiusura del nostro bilancio è prevista per la fine di novembre, e ciò rappresenta già un elemento di complessità per l'AAMS. Non so se si possa risolvere. Stiamo sviscerando tutte le questioni, ma la loro soluzione non è semplice: la chiusura di un bilancio pubblico in corso d'anno è, di per sé, un'operazione non semplice da realizzare.

Un altro problema deriva dal fatto che una delle componenti del bilancio dell'AAMS attiene alla gestione degli introiti dei giochi e del pagamento delle vincite.

Messo a confronto con quello dell'Agenzia, che è un bilancio piuttosto semplice, con spese per il personale e investimenti, e con uno stanziamento proveniente all'inizio dell'anno dal bilancio dello Stato, quello dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato è senza dubbio più complesso, sotto tutti i punti di vista. Basti pensare che il bilancio dell'Agenzia delle dogane vale 600 milioni di euro, quello dell'AAMS 16 miliardi di euro.

Come coniugare i due bilanci? Stiamo studiando l'ipotesi di un travaso della sola parte concernente le attività da gestire con

le ordinarie procedure di spesa, facendo affluire a una contabilità speciale i flussi finanziari relativi alla gestione dei giochi. Non vi sono alternative: il travaso diretto anche della gestione dei giochi comporterebbe la necessità di istituire in un bilancio civilistico un fondo per rischi e oneri di importo spropositato. Prevedere un fondo per rischi e oneri di 16 miliardi di euro, a fronte di un bilancio di 600 milioni di euro, significherebbe, praticamente, commissariare l'Agenzia delle dogane dal prossimo 1° gennaio.

Comunque, la questione dovrà essere necessariamente risolta. Analoghe difficoltà non incontrerà, invece, l'Agenzia delle entrate, in quanto vengono in considerazione due sistemi speculari, anche dal punto di vista contabile.

Insomma, stiamo affrontando anche i problemi tecnici riguardanti i bilanci, come vi avrà riferito il direttore generale del Dipartimento delle finanze, dottoressa

Lapecorella. Abbiamo già dedicato al tema alcune riunioni, e andremo avanti sulla strada tracciata.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Peleggi, il dottor Aronica, il dottor De Santis e il dottor Di Maio per aver partecipato all'audizione, che ci ha consentito di chiarire molti aspetti delle questioni trattate, e autorizzo la pubblicazione della documentazione consegnata alla Commissione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 2*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 12 marzo 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Audizione del

Direttore Generale delle Finanze

Prof.ssa Fabrizia Lapecorella

**Delega al Governo recante disposizioni per un sistema
fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita**

(A.C. n. 5291)

Camera dei Deputati

VI Commissione Permanente - Finanze

18 settembre 2012

ALLEGATO 1



La delega fiscale

Il disegno di legge delega all'esame del Parlamento (A.C. 5291)

- **prosegue la strategia iniziata con il DL 201/2012 e con le manovre varate nel corso del 2011;**
- **prevede interventi strutturali su specifici aspetti di tax design e tax administration finalizzati a correggere alcuni aspetti critici del sistema fiscale italiano, per renderlo più equo ed orientato alla crescita economica**



Obiettivi della delega

- **consolidare il percorso di risanamento finanziario attraverso azioni mirate di razionalizzazione del sistema tributario**
- **continuare ad operare secondo la logica di utilizzo prudente della leva fiscale, per ristabilire condizioni di crescita più robuste nel medio-lungo periodo**
- **rafforzare ulteriormente la lotta all'evasione e all'elusione fiscale**
- **rivedere la tassazione in funzione della crescita, dell'internazionalizzazione delle imprese e della fiscalità ambientale**

Dal decreto Salva Italia...

- **L'azione di riequilibrio dei conti pubblici per il triennio 2012-2014 è stata sviluppata in fasi successive**
- **La strategia del Governo è stata articolata in 3 obiettivi prioritari:**
 1. Consolidamento fiscale
 2. Crescita
 3. Equità
- **Importanti misure sono state adottate con il DL 201/2011 (Salva Italia)**
 1. Incremento della tassazione immobiliare
 2. Incremento della tassazione sui consumi e delle imposte ambientali
 3. ACE
 4. Riduzione del costo del lavoro (deduzioni IRAP)



... alla delega fiscale

- **Punti qualificanti della delega fiscale:**
- **Equità e razionalità del sistema fiscale**
 1. Revisione del catasto dei fabbricati
 2. Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale
 3. Monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale
- **Contrasto all'evasione e all'elusione fiscale; certezza del diritto e rapporto fisco - contribuente**
 1. Abuso del diritto ed elusione fiscale
 2. Semplificazione e revisione del sistema sanzionatorio
 3. "Enhanced relationship"
- **Tassazione in funzione della crescita, competitività internazionale ed ambiente**
 1. IRI
 2. Razionalizzazione imposte (IVA ed IRAP)
 3. Fiscalità ambientale
 4. Giochi pubblici



La missione del FMI

- **Valutazione complessiva**

un passo **importante** in diverse **direzioni positive**

- **Priorità**

1. Revisione del catasto
2. Certezza del diritto e miglioramento della relazione fisco-contribuenti
3. IRI

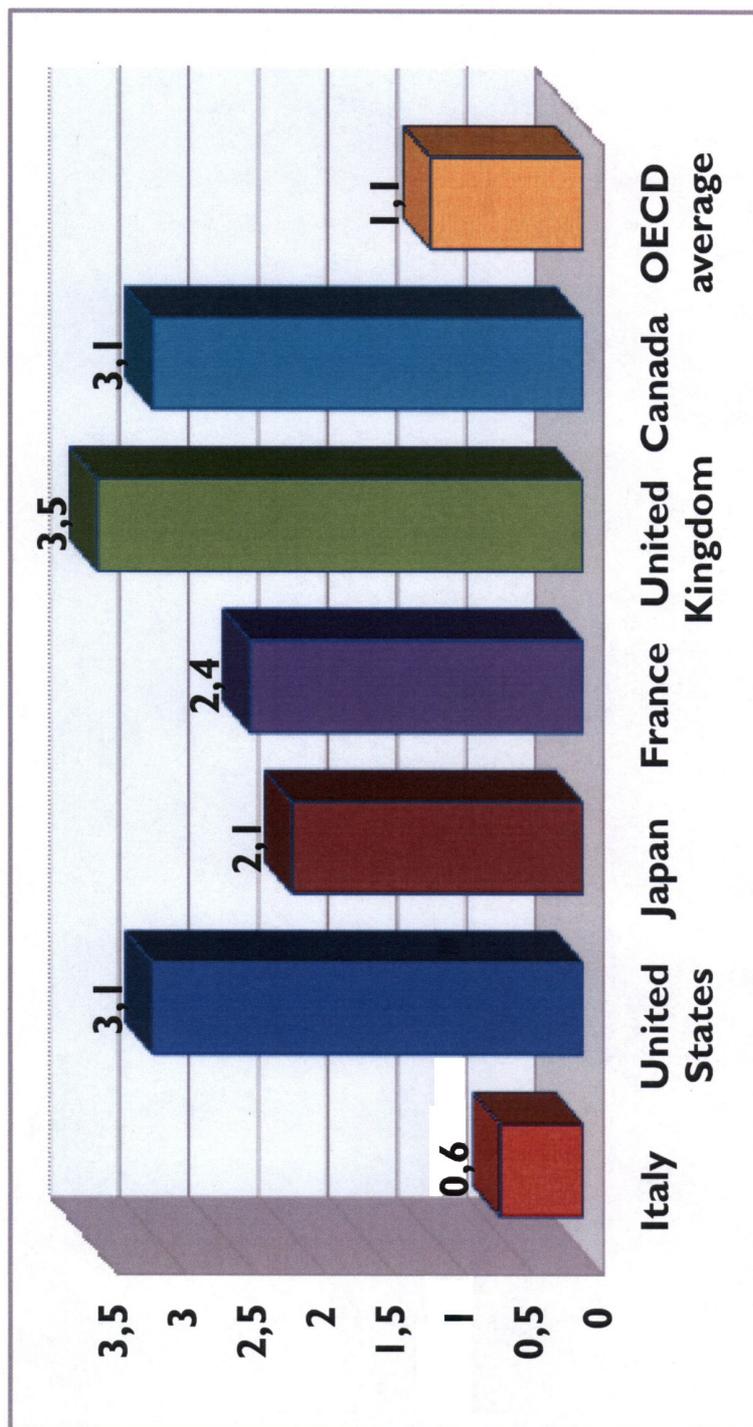


Revisione del catasto dei fabbricati e tassazione immobili...

- **La revisione del catasto dei fabbricati è finalizzata a migliorare l'efficienza e l'equità del prelievo sugli immobili**
- **Le rendite catastali, rivalutate da ultimo nel 1990, non sono congrue rispetto agli attuali valori di mercato**
- **Il DL 201/2011 ha operato un parziale adeguamento del valore degli immobili al valore di mercato incrementando, in modo uniforme sul territorio nazionale, i coefficienti catastali ai fini della determinazione della base imponibile IMU**
- **La riforma del sistema catastale sarà attuata favorendo la collaborazione tra l'Agenzia del Territorio e i Comuni**



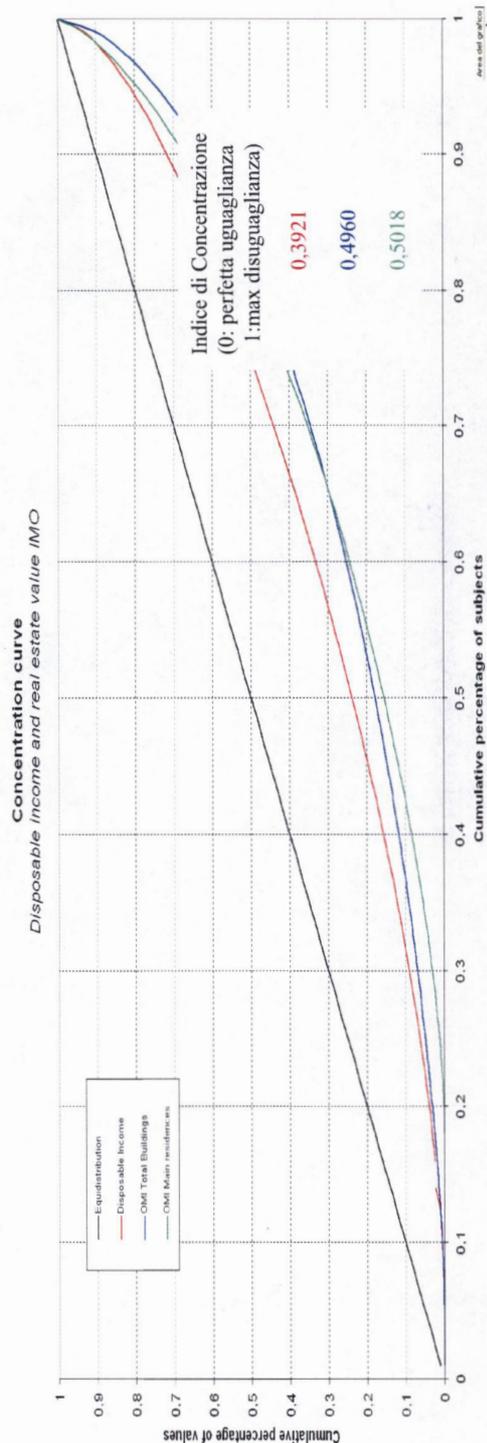
In Italia la tassazione immobiliare è più bassa rispetto ad altri paesi europei



Fonte: OECD, Revenue statistics, 2011. Property tax excludes tax on transfers of property and other non-recurrent taxes



Revisione del catasto e tassazione immobiliare: gli aspetti perequativi



Il reddito disponibile è meno concentrato della ricchezza immobiliare totale

0,3921 < 0,4960

La ricchezza immobiliare totale è meno concentrata della ricchezza immobiliare rappresentata dalle abitazioni principali

0,4960 < 0,5018



Revisione del catasto e tassazione immobiliare: gli aspetti perequativi

- **La riforma del catasto sarà finalizzata alla perequazione effettiva dei differenziali delle rendite tra immobili siti in diversi territori urbani (es.centro-periferia nelle grandi città)**
- **Assicurerà la redistribuzione del carico tributario in modo coerente con il valore di mercato degli immobili**
- **Sarà realizzata a invarianza del gettito complessivo derivante dalla tassazione immobiliare, operando sulle aliquote dell'imposta patrimoniale e su quelle delle imposte sui trasferimenti**



La revisione della tassazione in funzione della crescita, dell'internazionalizzazione delle imprese commerciali...

La delega:

- **persegue la neutralità del sistema tributario rispetto alle scelte dei contribuenti, correggendo alcune distorsioni esistenti**
- **consegue – attraverso l'uniformità della tassazione – la neutralità rispetto alla scelta della forma giuridica**
- **incentiva la capitalizzazione delle imprese favorendo ulteriormente la patrimonializzazione, rispetto a quanto già previsto con l'introduzione dell'ACE**
- **introduce nuove modalità di calcolo della base imponibile, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione**



Certezza del diritto e contrasto all'elusione/evasione fiscale (I)

La delega:

- **introduce una definizione generale di abuso del diritto, unificandola con quella dell'elusione fiscale, riferendola a tutti i tributi e prevedendo adeguate garanzie procedurali;**
- **persegue l'obiettivo dell'equità contestualmente all'obiettivo della crescita**
 - I. In condizioni di incertezza le imprese non sono in grado di valutare le conseguenze fiscali delle proprie scelte e possono essere indotte a non investire, ad investire in maniera sub-ottimale ovvero a localizzare gli investimenti in paesi con ordinamenti più stabili;
- **riduce l'incertezza attraverso la revisione delle sanzioni penali ed amministrative, rese proporzionali rispetto alla gravità dei comportamenti**



Certezza del diritto e contrasto all'elusione/evasione fiscale (II)

La delega:

- **migliora il rapporto fisco-contribuente seguendo le raccomandazioni dell'OCSE sulla 'enhanced relationship'**
- **potenzia il 'tutoraggio' nei confronti dei contribuenti minori**
- **procede a una semplificazione sistematica dei regimi fiscali e degli adempimenti inutilmente complessi**
- **riduce l'impatto dell'accertamento sull'attività economica dei contribuenti migliorando l'efficacia dei controlli (es. uso appropriato delle informazioni contenute nelle banche dati dell'A.T.; cooperazione con altre autorità pubbliche)**



Inoltre...

- **Monitoraggio delle 'tax expenditures'**
- **Stima ufficiale del 'tax gap'**
- **Tassazione ambientale**



MEF
Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

Monitoraggio delle 'tax expenditures'

- **A partire dal 2009 (L.196/2009) è stata introdotta una tabella allegata allo stato di previsione dell'entrata contenente un elenco delle 'tax expenditures' e della relativa valutazione di impatto finanziario per il triennio di riferimento**
- **Nell'ambito dei lavori preparatori della riforma fiscale, un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti dell'A.F. e delle associazioni di categoria ha svolto un' importante ricognizione e analisi dell'area dell'erosione fiscale ovvero del divario tra la regola (principio generale dell'imposizione fiscale) e l'eccezione**
- **La delega sviluppa questo lavoro prevedendo il monitoraggio sistematico, all'interno della procedura di bilancio, dell'erosione delle basi imponibili e del gettito dei diversi tributi, e il riordino delle spese fiscali**



Stima ufficiale del 'tax gap'

- **Da gennaio a maggio 2011 la commissione presieduta dal presidente dell'ISTAT, con la partecipazione delle PP.AA. coinvolte nella lotta contro l'evasione fiscale e contributiva, ha prodotto un rapporto nel quale sono stati identificati i diversi metodi disponibili per la stima del 'tax gap'**
- **La delega prevede, in continuità con l'attività intrapresa dall'A.F., che sia istituita presso l'ISTAT una commissione di esperti che misurerà annualmente l'evasione riferita a tutti i principali tributi e pubblicherà i risultati ottenuti**
- **Il Governo includerà nella procedura di bilancio un rapporto sulla strategia adottata, e i risultati conseguiti, nella lotta all'evasione fiscale**



Fiscalità ambientale

La delega prevede:

1. l'introduzione di un nuovo sistema di tassazione con l'obiettivo di preservare e garantire l'equilibrio ambientale
2. la rimodulazione delle accise sui prodotti energetici in funzione del contenuto di anidride carbonica (*i.e. carbon tax, CT*)
3. la destinazione delle entrate fiscali provenienti dall'introduzione di una CT prevalentemente al finanziamento di schemi incentivanti per le fonti rinnovabili e misure aventi l'obiettivo di proteggere l'ambiente. Alternativamente potrebbero essere usate per ridurre le tasse sul lavoro (doppio dividendo dalla tassazione ambientale)
4. il coordinamento dei decreti delegati in materia di fiscalità ambientale con il recepimento della Direttiva sulla Tassazione Energetica 2003/96/CE che introduce tassi minimi per emissioni di CO2 basati sul contenuto energetico dei carburanti

ALLEGATO 2



Audizione del Direttore dell’Agenzia, Giuseppe Peleggi,
presso la Commissioni Finanze - Camera dei Deputati
esame del disegno di legge A. C. 5291
“Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo,
trasparente e orientato alla crescita”.

Roma, 18 settembre 2012

INDICE

Introduzione	
La complessità operativa e l'intensità dei traffici	
Semplificare per crescere: lo sportello unico doganale	
La Dogana come fattore di crescita : l'uso della tecnologia	
CARGO	
Preclearing.....	
Trovatore	
Tracciabilità dei container	
Commercio marittimo, competitività portuale e controlli doganali.....	
Il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane	
A.I.D.A. (Automazione Integrata Dogane e Accise).....	
Il sistema in cifre: import export e scambi intracomunitari	
Il sistema in cifre: settore accise.....	
Il circuito doganale di controllo	
Le tipologie di controllo	
I profili di rischio.....	
Le percentuali di controllo	
L'utilizzo degli Scanner e il sistema Matrix	
I CONTROLLI IN AMBITO TRIBUTARIO.....	
Sottofatturazione	
Frodi IVA	
A. collaborazione nella repressione frodi iva e nella lotta all'evasione fiscale.....	
Le Accise.....	
A. I controlli	
Lotta al traffico illecito di Tabacchi	
I CONTROLLI IN AMBITO EXTRA TRIBUTARIO	
Controlli a tutela della salute.....	
Controlli sulla sicurezza dei prodotti	
Controlli a tutela del Made in Italy e dei diritti di proprietà intellettuale.	
A. - Made in Italy: piano comunitario	
B. - Made in Italy: prospettive future a livello comunitario	
C. - Made in Italy: normativa nazionale	
Lotta alla contraffazione.....	
D. Contraffazione: normativa nazionale	
Lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti	

A.	Stupefacenti: attività in ambito nazionale
A.	Stupefacenti: i sequestri
	Controlli Valutari
	Controlli delle spedizioni postali e di quelle veicolate a mezzo corriere espresso
	Tutela dell'Ambiente
	Cites
	Armamenti e sicurezza
A.	Cooperazione nazionale e internazionale
B.	Controlli sull'export di materiali a duplice uso
C.	Analisi dei rischi sicurezza
	La Cooperazione istituzionale in ambito nazionale
	Cooperazione e mutua assistenza a livello comunitario ed internazionale
	Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti conclusi
	Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti in corso
	Gli accordi con le Associazioni
	Riconoscimenti e premi

Introduzione

L'Agenzia, istituita nel 2001, nella sua veste di autorità doganale, esercita, a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria e nazionale, attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali, garantendo peraltro dal comparto la riscossione di circa **19,7 miliardi di euro (IVA e dazi)**. Verifica e controlla altresì scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad **accisa** riscuotendo annualmente, per quest'ultimo settore, circa **30 miliardi di euro**. Contrasta inoltre gli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di armi, droga, beni del patrimonio culturale, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla Convenzione di Washington. Provvede altresì alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

La missione delineata nelle norme comunitarie e nazionali è caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale. A tal fine, l'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi, la cui efficienza ed efficacia scongiurano ogni ritardo che possa rivelarsi pregiudizievole alla competitività delle imprese nazionali. Il servizio di sdoganamento on line, che integra le attività di controllo, processa mediamente un'operazione ogni 2 secondi.

L'Agenzia, che conta circa 10.000 dipendenti, si articola in Direzioni centrali, regionali/interregionali e provinciali (BZ e TN) con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, nonché nelle seguenti strutture incidenti in ambito territoriale con funzioni operative: 80 Uffici delle Dogane, 175 Sezioni operative territoriali e 15 Laboratori chimici. Questi ultimi, che vantano più di 500 determinazioni analitiche accreditate ISO EN 17025, oltre a svolgere attività di analisi merceologica a fini istituzionali, offrono servizi sul mercato, nei settori dell'industria dei prodotti organici, inorganici ed alimentari, compresi prodotti transgenici (OGM) e materiali gemmologici.

Nell'ambito dell'Agenzia opera anche il Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo (S.A.I.S.A.), che cura gli adempimenti relativi agli aiuti comunitari connessi alle esportazioni dei prodotti agricoli.

Nel corso degli ultimi anni profondi mutamenti hanno interessato il volume e la composizione delle merci scambiate, conseguentemente la metodologia seguita nei controlli doganali ha richiesto un'evoluzione che ha reso necessario, anche in relazione alle più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica, un aggiornamento dell'organizzazione, degli strumenti, delle procedure operative e delle professionalità dei funzionari che ne curano l'esecuzione.

La complessità operativa e l'intensità dei traffici.

Circa il 20% delle importazioni mondiali, vale a dire oltre due miliardi di tonnellate di merci ogni anno, passa per le dogane dell'UE. I servizi doganali degli Stati membri trattano annualmente circa 245 milioni di dichiarazioni doganali (pari a circa sette dichiarazioni al secondo). Riscuotendo i proventi dei dazi non si limitano ad attuare la normativa commerciale, ma contribuiscono anche in maniera rilevante al finanziamento dell'UE. **Le relative entrate ammontano infatti al 15% del bilancio dell'UE.**

Nel 2011 le dogane italiane hanno trattato oltre 14,7 milioni di dichiarazioni doganali, vale a dire una dichiarazione ogni 2 secondi, alle quali si aggiungono 45,5 milioni di dichiarazioni relative agli scambi intracomunitari e 1.680.000 dichiarazioni nel settore delle accise.

In merito ai controlli può essere utile evidenziare alcuni dati estratti dal Rapporto MOR (Measurement Of Results) per l'anno 2011 (ultimi dati disponibili) curato dalla TAXUD (Taxation and Customs Union Directorate-General della Commissione Europea) relativi alla comparazione dei livelli di controllo realizzati dalle diverse dogane comunitarie.

In media le importazioni in procedura ordinaria¹ a livello comunitario vengono sottoposte a controllo documentale nel 15% dei casi (Italia 6,3%) e a controlli fisico nel 5,2% dei casi (Italia 9,5). Per quanto riguarda invece le esportazioni i 27 Paesi comunitari effettuano controlli fisici nel 1,9% dei casi (Italia 2,5%, che si riduce allo 0,72% complessivo considerando anche le esportazioni in domiciliata).

La più alta percentuale di controlli fisici operati dalle dogane italiane all'importazione è conseguenza della grande attenzione riposta al contrasto di fenomeni illeciti quali la contraffazione, o alla verifica del rispetto delle norme in materia di "Made in" e di sicurezza dei prodotti, che, invece, investono meno il settore delle esportazioni dove, infatti, si registrano livelli più bassi di controlli. Il nostro mix di controlli è quello tipico di un modello orientato all'esportazione.

Con riferimento alla platea degli operatori commerciali a vocazione internazionale attivi in Italia, si rileva che le imprese nazionali che effettuano scambi extra-UE (importazioni/esportazioni/transiti) sono oltre 500.000. A queste vanno poi aggiunte le circa 300.000 imprese che effettuano scambi intra-comunitari (ai fini del computo degli interlocutori dell'Agenzia si debbono poi aggiungere le oltre 80.000 imprese che operano nel settore accise). Alcune operatori possono ovviamente essere inclusi anche in più categorie tra quelle sopra indicate.

¹ Le percentuali di controllo per le procedure semplificate, concesse agli operatori più affidabili, registrano valori inferiori (vedi pag. 16).

Solo servizi doganali estremamente efficienti possono gestire un simile carico di lavoro senza provocare gravi ritardi o consentire il passaggio di merci fraudolente, indesiderabili o illegali.

A tal fine l’Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati per favorire la fluidità dei traffici e la competitività delle imprese nazionali e di sistemi di gestione del rischio in grado di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale.

AIDA², il sistema informatico doganale, consente la telematizzazione degli scambi di documenti, offre servizi standardizzati e integrati che agevolano il commercio e riducono i costi di transazione, incrementa le potenzialità delle attività di analisi e gestione dei rischi, strumentali all’effettuazione di controlli mirati.

La complessità operativa particolare che caratterizza la missione doganale è stata trasformata in opportunità: la scelta strategica di offrire un servizio di sdoganamento in cui è integrata l’attività di controllo, si è rivelata cruciale per velocizzare le operazioni di import/export e ottenere una crescente efficacia dei controlli.

L’aver offerto alla comunità degli operatori servizi ad elevato valore aggiunto ha favorito l’adesione spontanea al servizio telematico di sdoganamento: solo il 0,09% di 14,7 milioni di dichiarazioni doganali annue di importazione, esportazione e transito è presentato su carta (nella prima parte del 2012 tale percentuale è scesa allo 0,02%).

Ogni dichiarazione doganale presentata, anche su carta, è trattata dal sistema ed esaminata dal **Circuito Doganale di Controllo** che provvede ad indirizzarla ad uno dei 4 canali di controllo (verde, giallo, arancio e rosso) in relazione ai profili di rischio eventualmente associati ad uno o più elementi della dichiarazione (origine, provenienza, merci, imballaggi... ecc):

- canale rosso - controllo documentale e fisico delle merci (**VM**);
- canale arancione – controllo documentale e verifica “*scanner*” (raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (**CS**);
- canale giallo - controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (**CD**);
- canale verde – controllo automatizzato (**CA**).

La definizione dei profili di rischio si basa su una costante attività di intelligence che raccoglie, collega, valuta informazioni provenienti dall’analisi dei flussi e da numerose banche dati nazionali e comunitarie. Un processo ciclico di valutazione/correzione dei profili di rischio in relazione ai risultati dei controlli (l’esito di ogni controllo è registrato a sistema) consente al sistema di gestione

² La qualità del sistema AIDA è dimostrata dagli esiti di un benchmarking pubblicato nel 2006 dalla Commissione Europea, da cui risulta il più completo e avanzato nel quadro di e-customs, nonché dal fatto che alcune amministrazioni doganali straniere - con cui l’Agenzia delle Dogane collabora nel quadro di progetti di cooperazione internazionale manifestano interesse ad acquisirne la facoltà di utilizzo.

del rischio di “apprendere”, con l’intervento degli analisti, dai risultati ottenuti per accrescere l’efficacia e la selettività dei controlli, riducendone progressivamente la quantità.

I profili soggettivi (White/Black list dei soggetti che intervengono nell’operazione) riducono o aumentano il rischio. Attraverso un processo volontario di audit le imprese ottengono la certificazione del grado di affidabilità, secondo il modello comunitario AEO (Authorized Economic Operator) a cui è collegato un livello di controllo personalizzato.

Semplificare per crescere: lo sportello unico doganale

La scelta del porto/aeroporto presso il quale effettuare le attività di imbarco/sbarco oltre che da valutazioni logistiche, è fortemente influenzata da tempi e costi di sbarco e di introduzione nel mercato.

Costi e tempi sono il risultato dell'interazione di tutti gli attori coinvolti a vario titolo nel "momento doganale", ovvero l'insieme dei processi di pertinenza doganale e di pertinenza di altri soggetti (Autorità Portuale, terminalisti, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Servizio di Sanità Marittima, Servizio Veterinario, Servizio Fitopatologico, Corpo Forestale, Agenzie Marittime, Case di Spedizione, Spedizionieri Doganali, etc.). La frammentazione del processo di sdoganamento può comportare il controllo di fino a 70 documenti diversi (fatture, licenze per import ed export, autorizzazioni, certificati fitosanitari e veterinari.....) e, in corrispondenza, l'attesa dell'esito dei controlli esercitati da circa 20 enti e soggetti diversi. In assenza di un efficace coordinamento tra gli enti coinvolti, i costi della frammentazione ricadono sulle imprese.

Per queste ragioni, l'Agenzia delle dogane propose la norma istitutiva dello sportello unico, inserita nella legge 4 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria per il 2004), prima che, nell'ordinamento comunitario, con il Regolamento del Parlamento e del Consiglio 648/2005, venisse introdotto un principio analogo.

La finanziaria 2004 stabilisce quindi che l'amministrazione doganale funge da punto di coordinamento e di controllo del complesso delle informazioni e dei dati necessari allo sdoganamento e demanda al DPCM appena pubblicato di definire le disposizioni applicative.

La prima bozza del DPCM fu predisposta dall'Agenzia Dogane nel febbraio 2004. Finalmente l'iter travagliato del DPCM si è felicemente concluso, dopo 7 anni di trattative e mediazioni con i vari ministeri ed enti coinvolti (il DPCM richiedeva l'intesa con i Ministri interessati e con la Conferenza Stato/Regioni).

Nella GU n. 10 del 14-1-2011, è stato pubblicato il DPCM n. 242 del 4 novembre 2010 "Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione".

Si sottolinea che, in Italia, per importare esportare gli operatori nazionali sono obbligati ad inviare fino a 68 istanze a 18 amministrazioni diverse, trasmettendo a ognuna informazioni e dati spesso simili o addirittura identici nella sostanza per ottenere le autorizzazioni, i permessi, le licenze e i nulla osta necessari, nella stragrande maggioranza dei casi rilasciati su carta.

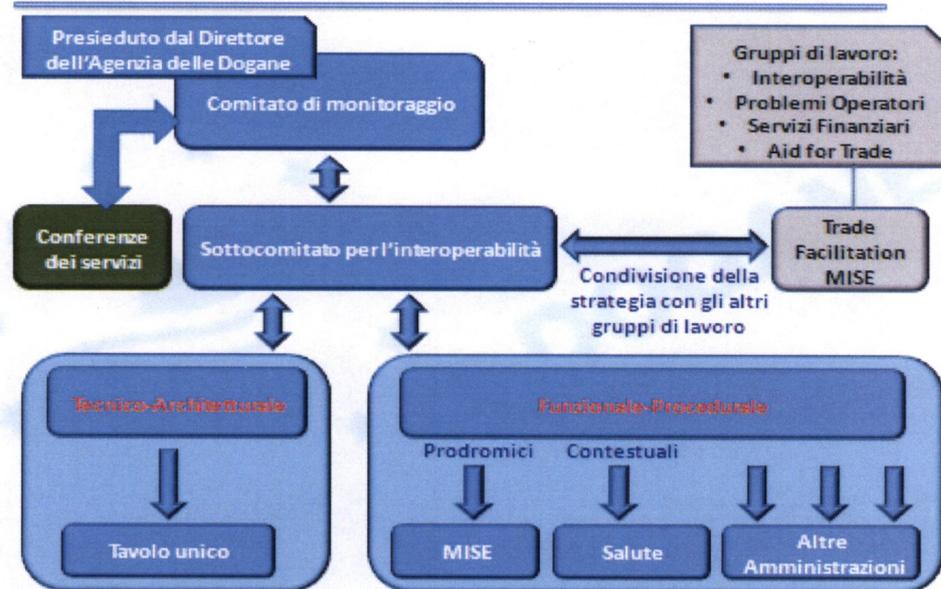
Lo sportello unico mette fine a questo autentico delirio di incombenze amministrative cui le imprese sono tenute a causa di una legislazione quasi sconsiderata, in cui ogni amministrazione, detiene un segmento di controllo.

Il DPCM citato obbliga le 18 amministrazioni ad integrare i processi di competenza, di cui rimangono titolari, offrendo a cittadini ed imprese una “interfaccia” unitaria. Partendo dai dati presenti nella dichiarazione doganale si effettua il controllo della documentazione a corredo della dichiarazione (certificati, n.o.) accedendo alle basi dati delle amministrazioni che li hanno emessi. Effetti: “digitalizzazione” di una pletera di documenti cartacei, drastica riduzione dei costi, drastica riduzione dei tempi per l’effettuazione dei controlli (container controllato una sola volta ed in tempi definiti), miglioramento della qualità e dell’efficacia dei controlli.

Lo sportello doganale è la declinazione operativa degli “auspici” contenuti nel Codice dell’Amministrazione Digitale, ribaditi dal decreto semplificazione.

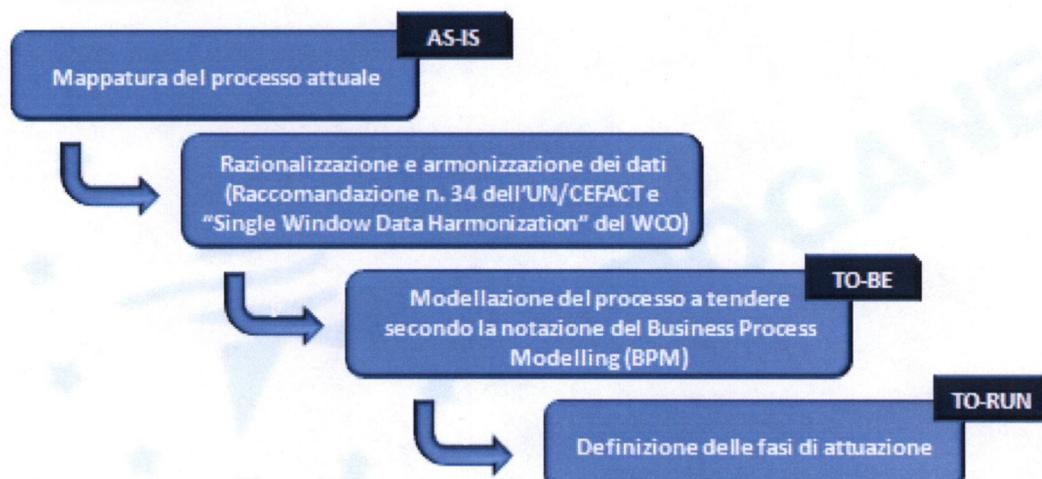
Le imprese che interagiscono con le amministrazioni dello Stato sono tenute ad adeguarsi a diverse iniziative di innovazione in assenza di una concreta “regia di convergenza” che assicuri, compiuti gli investimenti iniziali, un effettivo risparmio di costi per gli operatori economici. Lo sportello doganale attua “la regia di convergenza” fornendo un metodo operativo per giungere nel breve periodo a sostanziali semplificazioni e riduzioni di costi, benefici raggiungibili solo attraverso la stretta collaborazione tra le amministrazioni per digitalizzare, integrandoli, i procedimenti di rispettiva competenza.

Struttura organizzativa per lo sportello doganale



Il metodo per i tavoli funzionali-procedurali

Approccio già adottato nello sviluppo di AIDA e seguito a livello comunitario per i lavori del Single Window Project Group e per la definizione dei processi del Codice Doganale Modernizzato:



I partecipanti curano il coordinamento con i delegati nei Comitati/Gruppi Comunitari delle DG competenti (ad oggi DG AGRI e DG SANCO).



Lo sportello è già operativo dal 2008 con il MISE per il trattamento dei titoli AGRIM ed AGREX e dal 2011 con il MAE per il trattamento delle licenze per l'importazione/esportazione dei materiali di armamento.

Entro l'anno sarà operativo con il Ministero della Salute, e tratterà circa l'80% dei certificati collegati alle dichiarazioni doganali.

Le opportunità offerte dallo Sportello Unico doganale giocano un ruolo fondamentale anche nel settore dei trasporti: tra le 51 azioni previste dal Piano Nazionale della Logistica al primo posto si colloca lo sportello unico doganale.

La Dogana come fattore di crescita : l'uso della tecnologia

CARGO

I progressi fatti negli ultimi anni nella disponibilità di servizi telematici non hanno trovato sempre adeguato riscontro da parte degli operatori nel valorizzarne adeguatamente e tempestivamente i risultati.

Si può citare come esempio il sistema “Cargo” che mette a disposizione degli attori del ciclo portuale funzionalità telematiche per il controllo elettronico del flusso delle merci, in particolare per:

- la presentazione telematica del Manifesto Merci in Arrivo e Partenza (MMA e MMP);
- il dialogo telematico con i Terminal-Container per la verifica in tempo reale dei container introdotti/estratti in base alle operazioni doganali compiute.

Benché “Cargo” sia operativo da diversi anni si rileva una scarsa adesione degli attori del ciclo portuale ed aeroportuale agli altri servizi telematici offerti dall’Agenzia (colloquio con i terminalisti, interazione con i sistemi telematici delle Autorità Portuali, etc.).

Solo di recente - con l’introduzione dei cosiddetti emendamenti sulla sicurezza al codice doganale (Reg. 648/2005 e 1875/2006) che rafforzano il ruolo della dogana che, oltre ad assicurare la fluidità dei traffici, deve essere garante della “safety & security” della merce che attraversa i confini della comunità europea - si stanno raggiungendo i livelli di adesione dei più avanzati porti ed aeroporti europei.

Dal 01/01/2011, infatti, in virtù dell’entrata in vigore dell’emendamento sicurezza al Codice Doganale Comunitario, per la merce che deve essere introdotta nel territorio doganale della Comunità è richiesta la trasmissione telematica della Dichiarazione Sommaria di Entrata³, che contiene gli elementi necessari per effettuare l’analisi dei rischi sicurezza da eseguire in base a criteri comuni a tutti gli Stati Membri, e l’obbligo dell’invio di una notifica elettronica di arrivo del mezzo di trasporto. Analoga procedura è adottata per le merci in uscita dal territorio comunitario.

Confrontando i dati 2009, 2010 e 2011 si rileva un sensibile aumento del grado di telematizzazione nell’invio dei manifesti.

Per quanto riguarda i **porti** si è passati dal 37% del 2009 al 100% di gennaio 2012 per i MMA e dal 9% del 2009 al 100% del gennaio 2012 per i MMP.

³ Entry Summary Declaration (ENS)

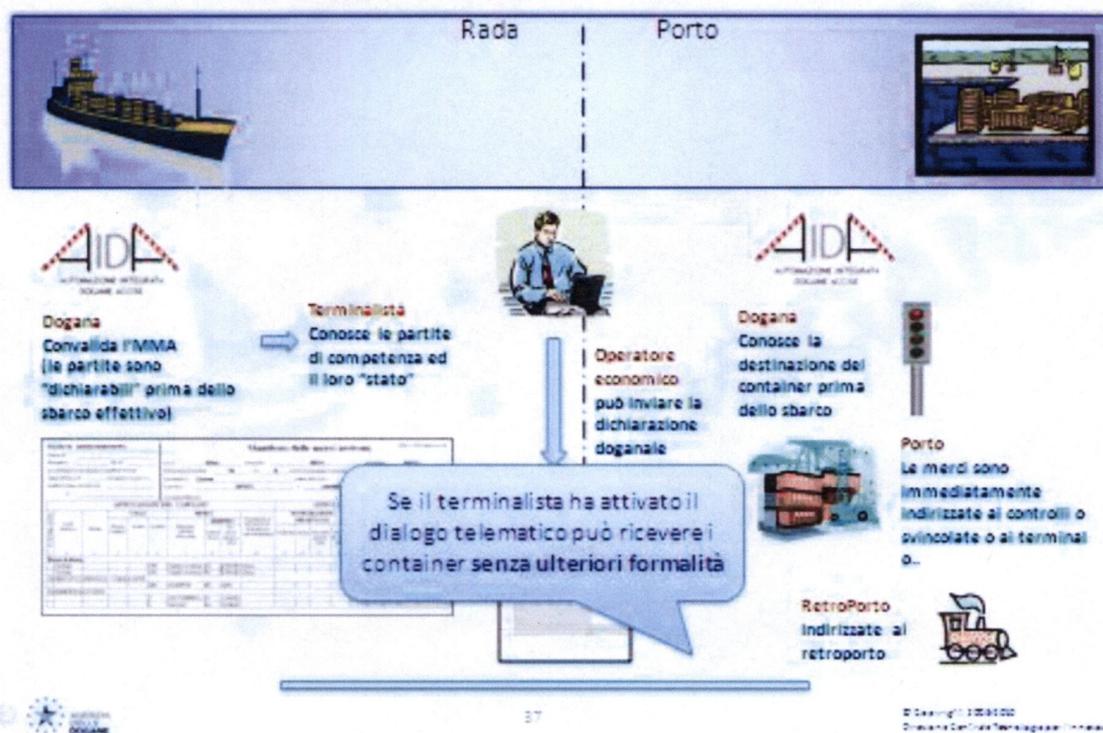
Per gli **aeroporti** da 7% del 2009 al 100% del gennaio 2012 per i MMA e dall'11% al 100% per i MMP⁴.

La fine di accelerare ulteriormente la semplificazione delle procedure nell'attività di sdoganamento e di decongestionare i porti storici italiani, sono stati avviati alcuni progetti sperimentali: **Preclearing** e **Trovatore**.

Preclearing

Questo progetto prevede che dichiarazioni doganali telematiche vengano trasmesse prima che la nave entri in porto. In tal modo i container, selezionati nel frattempo dal sistema informatico doganale per un controllo, verranno scaricati direttamente nelle aree di verifica mentre gli altri potranno essere immediatamente sdoganati liberando lo spazio portuale.

Cargo ed il Pre-Clearing



⁴ la trasmissione telematica dei manifesti è utilizzata in massima parte dai corrieri aerei.

Trovatore

Il progetto Trovatore, che utilizza la tecnologia a radio frequenze RFid, è condotto in collaborazione con il CNIPA, il Politecnico di Milano e il Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea (CCR) – e attraverso l'apposizione di sigilli elettronici sui container che garantiscono l'integrità dello stesso amplia virtualmente le banchine portuali consentendo il trasferimento dei container da controllare negli spazi doganali situati negli interporti.

Tracciabilità dei container

Il trasporto marittimo, più economico, affidabile, poco inquinante, interessa il 70% del totale delle scambi e del transito di merci tra l'UE e il resto del mondo, pari a circa 2 miliardi di tonnellate.

Il potenziamento delle autostrade del mare è uno degli interventi ritenuti prioritari dalla Commissione Europea al fine di potenziare l'intero sistema trasporti, con particolare interesse agli assi del Mar Baltico, dell'Arco Atlantico, dell'Europa sud orientale e del Mediterraneo occidentale. L'Italia ha una posizione geografica strategica che ha da sempre favorito relazioni commerciali verso l'area occidentale ed orientale, ma solo una maggiore attenzione alla portualità e all'intermodalità di un sistema dei trasporti integrato (ferro, gomma, acqua, aria), con una diversificazione per direttrici di traffico e di specializzazione merceologica, consentirà all'Italia di reinserirsi a pieno titolo ed in modo concorrenziale nella rete di trasporto transeuropea. L'adeguamento degli assetti infrastrutturali dei porti (fondali, banchine, spazi a terra, connessioni stradali e ferroviarie), l'ampliamento dell'offerta intermodale su ferro e gomma, lo sviluppo delle aree industriali limitrofe al porto per l'attivazione di seconde e terze lavorazioni, rappresentano solo alcuni degli aspetti da mettere in pratica.

Oltre al perfezionamento tecnologico e strutturale delle diverse realtà portuali italiane, la razionalizzazione ed il potenziamento dell'offerta portuale passa inevitabilmente per la capacità del sistema porto di "essere in rete". I modesti spazi a disposizione per lo stoccaggio e la necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresentano le maggiori difficoltà, è quindi necessario considerare soluzioni che consentano alla realtà portuale di integrarsi con una rete logistica più ampia ed efficiente.

Il trasporto intermodale (aria – acqua – ferro – gomma) deve diventare parte integrante delle soluzioni proposte, poiché se la merce viene sistemata presso la fabbrica o presso il magazzino di

uno spedizioniere in uno specifico contenitore (container), da dove non viene mossa fino al raggiungimento della destinazione finale, si evitano manipolazioni intermedie con evidenti riduzioni del rischio di danneggiamento del contenuto, del costo di trasbordo tra mezzi di tipo diverso ed una maggiore velocità del trasporto stesso.

Non è immaginabile, oggi, realizzare infrastrutture senza considerare la necessità di poter dialogare su un rete globale e virtuale in continua evoluzione. La piattaforma euro – mediterranea, quindi, va progettata tenendo presenti le indicazioni comunitarie per la dogana elettronica, al fine di disporre di una piattaforma logistica virtualmente di dimensioni più ampie, capace di superare vincoli di altra natura. Il Codice doganale comunitario che riunisce in un solo atto l'attuale normativa doganale, è stato recentemente rivisitato (Codice Modernizzato) per fornire una base giuridica a procedure doganali completamente elettroniche adeguate all'evoluzione del commercio internazionale. Entro il 2013 si prevede di definire le disposizioni di applicazione del codice modernizzato e di completare l'integrazione dei sistemi informatici dei 27 Stati membri e giungere alla completa realizzazione di una dogana paneuropea completamente elettronica (e-customs).

L'Agenzia delle dogane ha da sempre sostenuto che l'innovazione rappresenta un aspetto strategico e da non sottovalutare, con particolare attenzione alle novità emergenti. A sostegno delle numerose iniziative già promosse in tal senso dall'Agenzia, si cita il "Rapporto Eddington" condotto nel Regno Unito nel 2006 ("The Eddington Transport Study-The case for action: advice to Government") nel quale sono state anticipate le prospettive di un cambiamento orientato più alla qualità che alla quantità, più alle infrastrutture immateriali che quelle materiali, quali l'uso degli strumenti informatici per lo "scheduling" del trasporto merci .

Le innovazioni tecnologiche rappresentano il fattore strategico per implementare una rete integrata che consenta di condividere le informazioni in tempo reale e garantire, allo stesso tempo, elevati standard di sicurezza. In questa direzione si muove l'accordo di collaborazione con UIRNET, siglato il 10 marzo 2009, e finalizzato alla realizzazione di un sistema che consentirà la gestione integrata del "monitoraggio documentale e fisico delle merci in movimento" sul territorio nazionale.

UIRNet S.p.A., sulla base della convenzione stipulata con il Ministero dei Trasporti nel 2006, sta realizzando un sistema che permette la tracciatura di tutti i movimenti delle merci sul territorio nazionale e l'interconnessione dei nodi di interscambio modale (interporti) con lo scopo di migliorare anche l'efficienza e la sicurezza nei trasporti. Per tale realizzazione UIRNet S.p.A. si avvale del supporto dell'A.T.I. (Associazione Temporanea d'Imprese costituita da: Elsag Datamat S.p.A., Telespazio S.p.A., Autostrade per l'Italia S.p.A.).

L'Agenzia delle Dogane, con il proprio sistema informatico, già gestisce in via telematica le operazioni di import/export e mette a disposizione degli attori coinvolti nel ciclo portuale e aeroportuale (gestori di terminal container, autorità portuali, vettori aerei marittimi etc.) ulteriori strumenti telematici che consentono di tracciare elettronicamente lo sbarco/imbarco delle merci, l'entrata/uscita dai terminal/magazzini situati nei porti e negli interporti.

La collaborazione tra UIRNet ed Agenzia delle Dogane persegue l'obiettivo strategico di disporre di un monitoraggio in tempo reale della rete logistica che consenta di ottimizzare i flussi di merci, l'uso degli spazi disponibili con una complessiva maggiore efficienza operativa ed un conseguente contenimento dei costi legati alla logistica.

Commercio marittimo, competitività portuale e controlli doganali

Sul piano internazionale, uno dei fenomeni che ci riguarda più da vicino è il progressivo accentuarsi del confronto concorrenziale tra gli scali commerciali del Mediterraneo e di quelli, più temibili, del Nord-Europa.

Vi è chi ritiene che l'attenuazione dei controlli sia la carta più facile da giocare in questa partita competitiva. Gli esempi, anche molto di recente, non sono mancati.

Alle dogane, che pure hanno i loro problemi di scarsità di forze, vengono spesso imputati i ritardi che sorgono in altra fase della complessa catena logistica di trasmissione delle merci. Le polemiche sono strumentali, ma il messaggio è chiaro: allentare i controlli.

In realtà, alla base dell'intensificazione della concorrenza tra i porti del Mediterraneo ci sono trasformazioni profonde nelle direzioni dei traffici che, a loro volta, traggono alimento dall'evoluzione di altre variabili: il futuro allargamento del canale di Suez e le potenzialità di crescita del traffico (una volta usciti dalla recessione e una volta sconfitta la pirateria che infesta le coste somale, ovviamente), la connessa maggiore economicità di navi di dimensioni maggiori (il cosiddetto gigantismo navale), i processi di concentrazione e fusione in atto nel settore dei trasporti marittimi e della logistica.

Si stima che gli investimenti di cui necessitano i nostri scali commerciali per integrare condizioni minime di attrazione, in una situazione in cui la dimensione media delle navi tende a crescere, siano notevoli.

Per quanto riguarda l'attività doganale, si ritiene che anche se fosse in astratto nella disponibilità dell'Agenzia - e non lo è, visto il continuo sviluppo di allarme e richiesta di tutela extratributaria (salute, sicurezza dei cittadini, anti-contraffazione e difesa del made in Italy) - un abbassamento dei livelli di vigilanza, questo non potrebbe certo compensare un deficit di iniziativa sul versante delle infrastrutture e della gestione della logistica.

La riproposizione in termini parzialmente nuovi del tradizionale dilemma della politica doganale - stretta tra le ragioni della sicurezza e dell'affidabilità da un lato e le ragioni della speditezza e della fluidità dei commerci dall'altro - ci deve far riflettere.

Ma la riflessione ci conduce in direzione di una conferma della strategia che punta a incrementare l'efficienza dell'amministrazione pubblica - per esempio con strumenti come lo sportello unico doganale - non verso il surrettizio e improponibile ridimensionamento di una

missione istituzionale, essa sì davvero vitale per lo sviluppo economico del Paese. Non è necessario dilungarsi sul fatto che contrastare, ad esempio, la contraffazione significa tutelare le imprese, i loro investimenti e la loro attività di ricerca incorporata nei prodotti originali e prima ancora significa difendere l'occupazione.

Il sistema informativo dell'Agazia delle Dogane

A.I.D.A. (Automazione Integrata Dogane e Accise)

AIDA è il sistema informativo realizzato dall'Agazia delle dogane per controllare in modo integrato il complesso delle operazioni doganali e del settore accise.

Collega circa **13.700 stazioni di lavoro** (PC e stazioni di lavoro "mobili") disseminate presso gli Uffici Centrali e quelli territoriali (Direzioni Interregionali, Regionali e Provinciali, Uffici delle Dogane, Sezioni Operative Territoriali e Sezioni Laboratori Chimici).

Ogni ufficio dell'Agazia è dotato di una casella di posta elettronica "funzionale". Le caselle funzionali sono 1.300: nel numero sono comprese anche quelle non correlate ad un ufficio ma a particolari attività o a progetti comunitari/nazionali di particolare rilevanza.

Ogni dipendente dispone di una propria casella di posta elettronica "nominale" (circa 9.600).

La Direzione Generale, le Direzioni Interregionali/Regionali/Provinciali e tutti gli uffici delle dogane dispongono di caselle PEC (Posta Elettronica Certificata)

Con riferimento alle principali funzioni, AIDA:

- assicura il dialogo telematico con gli operatori economici per la presentazione e il trattamento dei documenti;
- tratta in tempo reale, la generalità delle operazioni di import/export e transito; ogni operazione è controllata dalla fase di presentazione della dichiarazione doganale sino allo svincolo delle merci
- controlla tramite l'accesso a basi dati, anche di altre amministrazioni, la correttezza delle informazioni contenute nei documenti trattati;
- fornisce un servizio di sdoganamento in cui sono integrati i controlli tributari ed extratributari;
- seleziona le operazioni da controllare sulla base di una gestione del rischio automatizzata e continuamente aggiornata con le informazioni provenienti da fonti istituzionali e dai risultati dei controlli effettuati;
- consente l'interoperabilità con ogni ente/amministrazione coinvolta nei processi di competenza, unificando gli interlocutori amministrativi dell'operatore (single window);
- consente lo sdoganamento per via completamente telematica, autorizzando il traffico delle merci senza il contatto diretto con il soggetto titolare delle operazioni e limitando

gli interventi del personale doganale ai soli casi di controlli sulle merci o sulla documentazione, garantendo tempi commisurati alle attività commerciali

- effettua il controllo automatizzato del corretto svolgimento delle operazioni (workflow management);
- mette a disposizione degli altri enti ed amministrazioni le informazioni desunte dalle operazioni doganali
- alimenta il datawarehouse per il monitoraggio dei flussi commerciali e della catena logistica.

I processi telematizzati sono stati riformulati sfruttando le opportunità di semplificazione derivanti dall'ICT e prevedendo l'interazione on line con i sistemi delle altre amministrazioni coinvolte nei processi di competenza, per ridurre la complessità operativa ed accrescere l'efficacia dei controlli. L'interazione con le altri organismi esterni, auspicata raccomandazioni OMD e CEFACT/ONU, ribadita nei piani comunitari (e-customs) e nei piani nazionali di e_government, si estende anche alla trasmissione delle informazioni desunte dai processi di gestione.

Una caratteristica particolarmente innovativa, e pressoché unica nel panorama internazionale, è l'integrazione in AIDA di un sistema di e-learning per la formazione degli utenti interni e degli operatori economici; la piattaforma di e-learning è a sua volta integrata con le guide operative on-line per l'utilizzo del sistema.

Il sistema in cifre: import export e scambi intracomunitari

Con riferimento al settore dogane, il sistema AIDA gestisce in tempo reale:

- **circa 14,7 milioni di dichiarazioni doganali**, di cui 10,25 tra esportazione e transito e 4,45 per l'import. **Solo 0,09% è presentato su carta (dati 2011);**
- **i “Cargo Manifest”** presentati ormai totalmente per via telematica (dichiarazioni che riepilogano il carico delle merci imbarcate e sbarcate via nave o aereo).

Gestisce inoltre le dichiarazioni riepilogative degli oltre **45,5 milioni di scambi intracomunitari, (da giugno 2010 inviati esclusivamente per via telematica)**

Come già accennato, circa 500.000 imprese sono interessate dagli scambi extra-UE (importazioni/esportazioni/transiti), a cui si aggiungono oltre 300.000 imprese che effettuano scambi intra-comunitari.

Il sistema in cifre: settore accise

Il progetto di **telematizzazione del settore accise** è stato avviato a seguito delle disposizioni contenute nel decreto legge 262 del 3 ottobre 2006 ("Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria") convertito con modificazioni dalla legge 286/06, che ha reso obbligatorio l'invio telematico dei dati delle contabilità del settore.

Le nuove disposizioni hanno consentito:

- la digitalizzazione degli adempimenti relativi alla presentazione delle dichiarazioni di immissione in consumo e delle rettifiche di parte di energia elettrica (41.000 nel 2011) e di gas naturale (6.500 nel 2011);
- la telematizzazione dei dati delle contabilità nel settore dei prodotti energetici per :
 - 400 depositi fiscali, i dati trasmessi giornalmente dalla totalità dei soggetti obbligati, riguardano circa il 90% delle accise accertate e sostituiscono circa 140.000 comunicazioni cartacee annue;
 - 2400 destinatari registrati;
 - 2119 depositi commerciali;
 - 1979 depositi commerciali di ridotte capacità organizzative/operative sono tenuti alla trasmissione telematica dal 1 giugno 2013; di questi 983 hanno già ottemperato all'obbligo;
- la telematizzazione dei dati delle contabilità nel settore degli oli lubrificanti per 3067 soggetti; per 2390 soggetti di ridotte capacità organizzative l'obbligo è differito al 1° giugno 2013; di questi ultimi hanno già ottemperato all'obbligo 1652 soggetti ;
- la telematizzazione dei dati delle contabilità nel settore dei prodotti alcolici per:
 - 1420 depositi fiscali; di questi circa 400 microbirrifici dovranno ottemperare all'obbligo di telematizzazione entro il 1° gennaio 2013;
 - 40 aromifici;
 - 1442 destinatari registrati;
 - 559 depositi commerciali;
 - 2113 depositi commerciali di ridotte capacità organizzative sono tenuti alla trasmissione telematica a partire dal 1° giugno 2013; di questi hanno già ottemperato all'obbligo 505 depositi;
 - 4580 depositi fiscali di vino

Gli interventi di telematizzazione hanno determinato una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori che ripaga gli sforzi organizzativi richiesti: eliminazione del front-office (non è più necessario consegnare i dati delle contabilità agli uffici delle dogane), eliminazione degli errori formali di compilazione (il sistema comunica agli utenti gli errori rilevati e registra soltanto le dichiarazioni formalmente corrette), favorendo la compliance e riducendo il contenzioso. Qualità e tempestività dei dati trasmessi facilita le procedure di controllo rendendole più mirate ed uniformi.

Gli interventi di più ampio respiro riguardano la gestione telematica del documento di accompagnamento di circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo. La circolazione di tali prodotti a livello comunitario è stata da ultimo disciplinata dalla Direttiva 2008/118/CE recepita nell'ordinamento nazionale dal D.lg.s 29 marzo 2010 n. 48. Pertanto il progetto della telematizzazione connesso ai documenti di accompagnamento è stato pianificato in linea con l'attuazione del progetto comunitario EMCS (Excise Movement and Control System).

Dal 1 gennaio 2011 la suindicata circolazione avviene obbligatoriamente sulla scorta del documento amministrativo elettronico (e-AD) di cui al Reg. CE n. 684/09 della Commissione del 24 luglio 2009 concernente le procedure informatizzate relative alla circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa.

La sostituzione del documento di accompagnamento cartaceo con l'e-AD, ha avuto un impatto estremamente positivo sull'attività di operatori ed uffici.

Oltre a permettere la visibilità in tempo reale degli accadimenti fiscalmente rilevanti ha determinato l'uniformità di comportamento degli operatori economici e degli uffici territoriali e l'eliminazione di errori di compilazione.

Con l'utilizzo dell'e-AD si stanno determinando le condizioni per l'applicazione anche al settore accise della gestione automatizzata del rischio: acquisendo in tempo reale i documenti utilizzati per la movimentazione delle merci è possibile determinare – in tempo reale – il grado di rischio di ciascuna operazione, e trarre i medesimi benefici ottenuti dalla politica dei controlli attuata nel settore dogane.

La telematizzazione, così come impostata, ha favorito altresì il processo di innovazione aziendale a tutto beneficio di una complessiva riduzione del digital divide nazionale.

Inoltre, sono state realizzate e rese disponibili le funzionalità che:

- forniscono automaticamente al sistema dell'AAMS gli e-AD inerenti il settore dei tabacchi lavorati;
- consentono alla Guardia di Finanza la consultazione delle informazioni per l'espletamento delle attività di controllo di competenza attraverso una funzione che in tempo reale consente la visualizzazione di tutti i dati relativi ad un singolo e-AD;

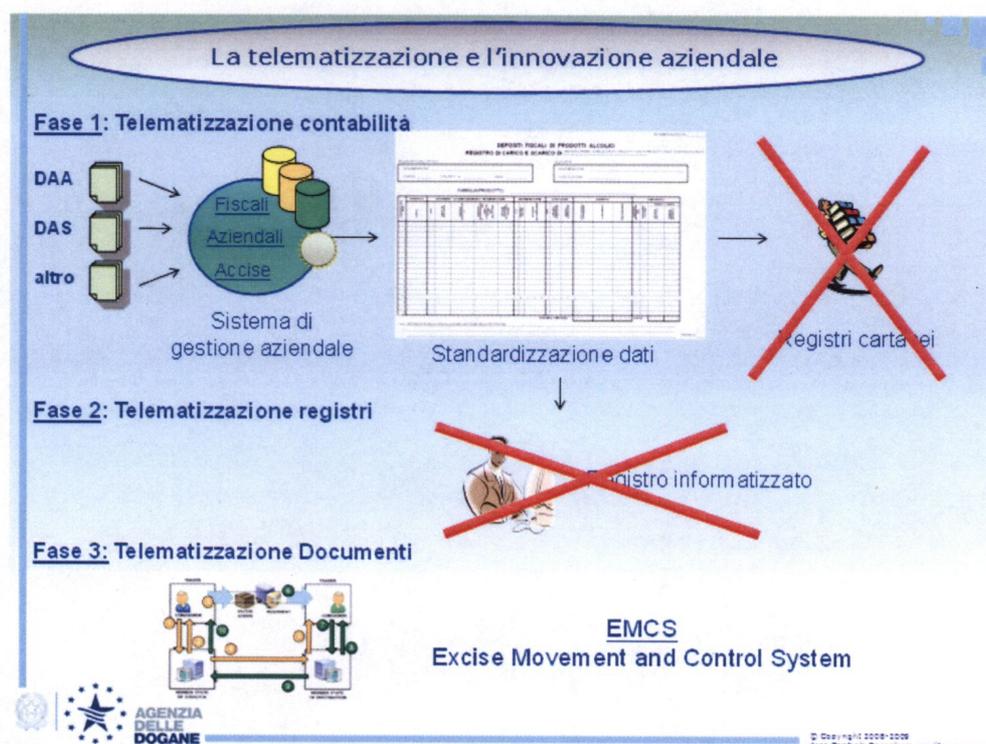
- permettono la fornitura al MIPAAF delle informazioni per l'espletamento delle attività istituzionali di controllo su strada per i prodotti vitivinicoli.

Elemento particolarmente qualificante del progetto di telematizzazione è stata la definizione di una road-map che per fasi successive, ha preparato le imprese agli obiettivi imposti dalle norme comunitarie di completa digitalizzazione delle procedure.

La road-map è stata definita a seguito delle risultanze di un'approfondita analisi dello scenario nazionale, che ha evidenziato la necessità di procedere con adeguamenti progressivi per consentire alle imprese una altrettanto graduale strutturazione organizzativa.

Già si apprezza una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori che ripaga gli sforzi organizzativi richiesti.

Un'ulteriore sostanziale riduzione degli oneri amministrativi si apprezzerà nel corso del 2012, con la realizzazione della fase del progetto di digitalizzazione dedicata alla "scritturazione telematica" dei registri di carico/scarico, in base a quanto stabilito dal DL 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (eliminazione dei registri cartacei autorizzati e vidimati dagli uffici delle Dogane), per poi giungere, nel 2013, alla digitalizzazione dei processi connessi al controllo di altri documenti di accompagnamento delle merci assoggettate alle accise ed alle altre imposte indirette (DAS, XAB, ...). Con quest'ultima fase si determineranno le condizioni per la massima semplificazione (eliminazione dei prospetti riepilogativi delle partite ricevute, delle scritturazioni dei movimenti su registri pre-vidimati, della bollatura dei DAS, svincolo automatizzato delle garanzie prestate, calcolo automatico dei cali di trasporto, chiusura automatica degli e-AD all'esportazione).



Anche per la telematizzazione delle accise si è tenuto conto della necessità di razionalizzare i flussi informativi tra Agenzia ed utenza, soprattutto verso altre amministrazioni centrali e locali; come per il settore dogane, l'offerta dei servizi on-line si estende quindi ad altre amministrazioni, secondo il paradigma dello sportello unico, fornendo la parte di interesse dei dati rilevati nell'esecuzione degli adempimenti.

Il circuito doganale di controllo

L'Agenzia delle Dogane, in coerenza con la regolamentazione comunitaria e le relative le linee di indirizzo, adotta, per lo svolgimento dei controlli sulle merci in importazione, esportazione e transito, una **metodologia di carattere selettivo su tutte le dichiarazioni** (da e per paesi terzi, escludendo, quindi, le operazioni tra i 27 paesi comunitari), fondata sul sistema di **analisi dei rischi**.

Le tipologie di controllo

Il sistema, in base all'analisi dei rischi effettuata attraverso il "**Circuito doganale di controllo**" (CDC) e a quella locale segnala, come già detto, la tipologia di controllo cui sottoporre le dichiarazioni:

- controllo fisico delle merci (VM);
- controllo mediante l'ausilio degli "scanner" (a raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (CS);
- approfondito controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (CD);
- controllo automatizzato (CA).

Dal 1° gennaio 2011 ai tradizionali controlli sopra evidenziati si affiancano, sulla base della relativa normativa comunitaria, anche i controlli di sicurezza che mirano a garantire soprattutto la *security* dei cittadini nei confronti di atti terroristici, attacchi con armi di distruzione di massa, attività della criminalità organizzata, come traffico di stupefacenti, di tabacchi o di armi che possano sostenere finanziariamente attività pericolose per la collettività, ecc. (cfr pag. 44).

I profili di rischio

I potenziali elementi di rischio sono definiti, a livello generale, con riferimento ad indicatori di rischio di tipo **oggettivo**, quali ad esempio la tipologia delle merci, l'origine, la provenienza e la destinazione, il trattamento fiscale, ecc. e **soggettivo** quali, ad esempio, gli eventuali precedenti che riguardano l'operatore economico, risultanti dalla Banca Dati Antifrode (che contiene tutte le violazioni amministrative e penali rilevate dagli Uffici delle dogane) o segnalati dall'Ufficio Antifrode dell'Unione Europea (OLAF), da altre amministrazioni, dalle forze di polizia, ecc.. Tutti questi elementi vengono costantemente elaborati in connessione con l'andamento e le variazioni dei flussi di traffico, anch'essi oggetto di studio e monitoraggio.

Le percentuali di controllo

Con l'applicazione del CDC, nell'anno 2011, il 90,35% delle dichiarazioni doganali import-export in procedura ordinaria è stato sottoposto a controllo automatizzato, il 4,59% **a controllo documentale** e il 5,06% **a controllo scanner e/o fisico** (che diventa il 9,4% se si considerano le sole dichiarazioni di importazione in procedura ordinaria). Considerando invece anche le procedure domiciliate, ovvero quelle che comportano minori controlli in quanto effettuati presso la sede di soggetti a ciò debitamente autorizzati, i valori indicati diventano, rispettivamente, il 95,15% per il controllo automatico, il 2,90% per il controllo documentale e l'1,95% per quello scanner e/o fisico.

L'utilizzo degli Scanner e il sistema Matrix

Proprio in ragione della disponibilità di una **rete di 29 Scanner**, della capacità di lettura delle informazioni connesse alle spedizioni import-export, nonché della possibilità di localizzare con una ragionevole precisione la posizione le navi mercantili attraverso il sistema Matrix, l'Agenzia delle Dogane è stata inserita nel Dispositivo Interministeriale Integrato di Sorveglianza Marittima, coordinato dalla Marina Militare.

Nell'anno 2011, con gli scanner, sono state effettuate oltre **42.000 scansioni** le cui immagini sono memorizzate in una banca dati centrale. Le immagini trasmesse dagli scanner periferici sono state analizzate ai fini dell'inserimento di quelle più significative nel catalogo di riferimento consultabile attraverso la procedura **IBIS** (Interrogazione Banca dati immagini scanner).

I CONTROLLI IN AMBITO TRIBUTARIO

L'Agenzia effettua **ogni anno oltre 1.500.000 di controlli** con finalità tributarie ed extratributarie. Il controllo con finalità extratributarie (es. lotta alla contraffazione, tutela della salute e della sicurezza, contrasto al traffico illecito di stupefacenti, armi, valuta ecc.) prevede comunque il controllo anche sotto il profilo daziario/IVA/accise della dichiarazione doganale, ove presente, onde verificarne la correttezza.

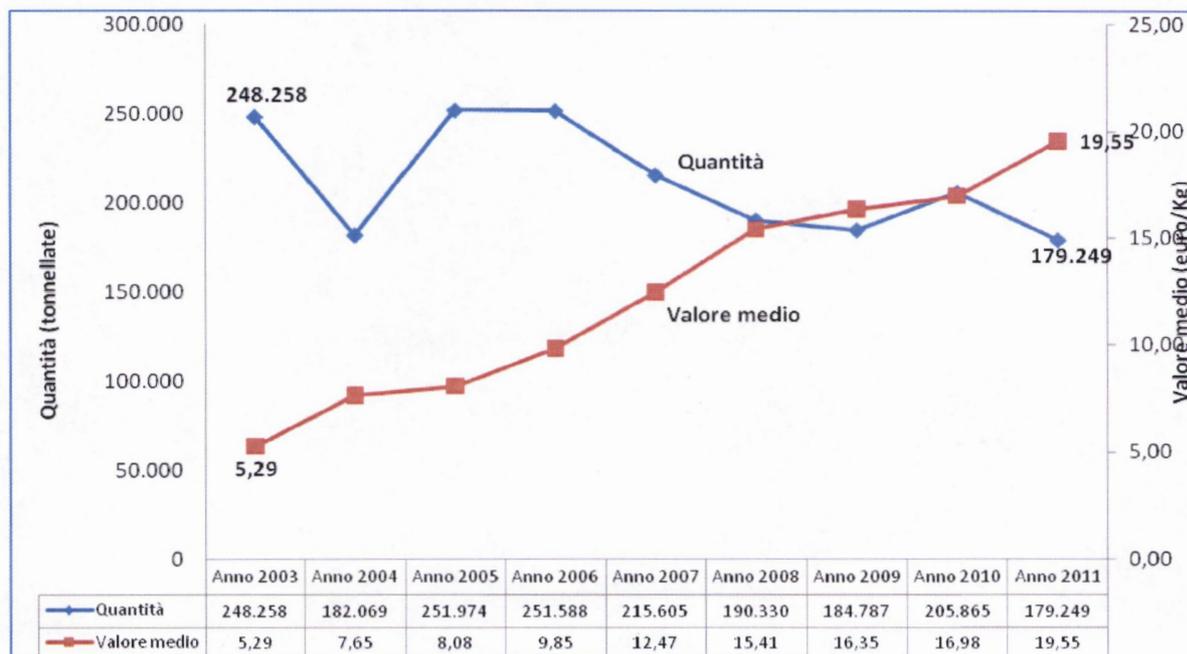
Sottofatturazione

Uno dei filoni più interessanti perseguiti dall'Agenzia negli ultimi anni, anche per i riflessi in materia di recupero del gettito, è stato quello di migliorare il controllo del “valore” indicato nella dichiarazione doganale per le merci importate, onde accertare i casi di fraudolenta sottostima di tale elemento (c.d. **contrabbando mediante “sottofatturazione”**), spesso associata alla produzione di documentazione falsa all'atto della presentazione della dichiarazione doganale, con evidenti riflessi in materia di **evasione**, oltre che **dei dazi e dell'IVA** all'importazione, anche dell'IVA nazionale e delle **imposte sui redditi** determinabili in relazione ai successivi passaggi “interni” della merce, molto spesso veicolata attraverso movimentazioni fiscalmente non dichiarate.

I risultati dell'attività di contrasto del fenomeno della sottofatturazione, sviluppati in particolare a partire dal 2005 dall'Agenzia, sono stati notevoli.

Il più importante risultato prodotto dal rafforzamento dei controlli in questa specifica tipologia di frode è stato **l'innalzamento dei valori medi dichiarati all'importazione per kg di merce**, in particolare nei settori e dai Paesi a più rilevante rischio di frode (abbigliamento, calzature, borse, ecc. importati dalla Cina) che sono appunto i prodotti tradizionali del made in Italy. Il grafico che segue illustra bene (prendendo il solo dato dell'import di abbigliamento dalla Cina) come **dal 2003 al 2011 il valore medio per Kg sia passato da circa 5,3 euro a circa 19,5 euro (ad aprile 2012 tale valore a raggiunto i 23 euro)** senza la presenza nel periodo in esame di alcun particolare fattore inflattivo nel commercio Cina – Italia.

**Importazioni di origine cinese in Italia
indumenti ed accessori di abbigliamento (capitolo 61 e 62)
– Quantità (tonnellate) e Valore medio (euro/kg) –
Anni 2003 → 2011**



Il risultato diretto conseguenza di tale incremento sono stati:

- **maggiori entrate per dazi ed IVA** nel periodo 2005-2011, nei soli settori dell'abbigliamento, calzature e borse e solo dalla Cina **per circa 3,7 miliardi di euro**;
- l'immissione in consumo di merci che hanno pagato una quantità tripla di dazi ed IVA all'importazione.

Oltre ai risultati sopra indicati vanno considerati i seguenti ulteriori elementi:

1 - il **sequestro di circa 53,2 milioni di pezzi** (capi di abbigliamento, paia di scarpe, borse, ecc.) nel periodo 2005-2011;

2 - la presentazione all'autorità giudiziaria nel biennio 2009-2011 di **481 notizie di reato** per contrabbando;

3 - **maggiori diritti accertati** nei verbali di contrabbando per sottofatturazione, dal 2005 al 2011, per circa **281 milioni di euro, sanzioni incluse**.

Altro rilevante effetto di tale forte attività di contrasto della dogana italiana è stato, **lo spostamento in altre dogane comunitarie di flussi in importazione di tali tipologie di merce**.

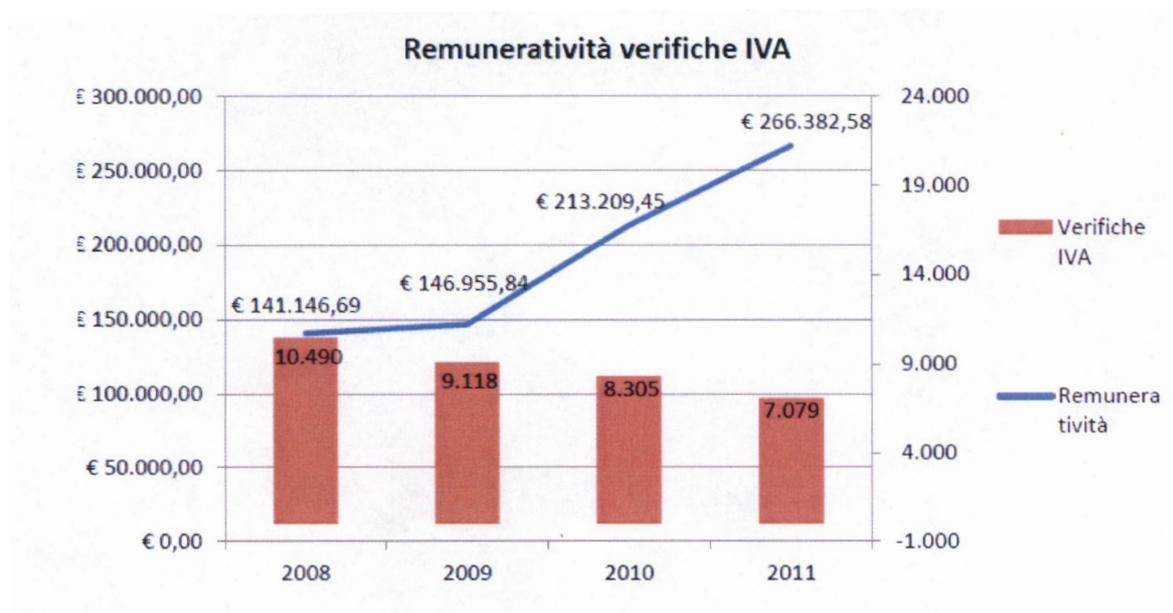
Frodi IVA

A. collaborazione nella repressione frodi iva e nella lotta all'evasione fiscale

L'Agenzia delle dogane effettua annualmente circa 8000 verifiche fiscali per controllare la correttezza degli adempimenti dei contribuenti connessi con gli scambi intracomunitari e con la costituzione e l'esatto utilizzo del plafond IVA (strumento del tutto assimilabile ad un titolo di credito che consente, al relativo titolare, di non corrispondere l'IVA al momento della importazione/acquisto dei beni e dei servizi impiegati nella sua attività fino a concorrenza dell'ammontare di tale plafond). Per l'anno 2012 sono state programmate circa 6000 (5231 per il controllo dell'IVA Intra e 740 per il controllo della regolare costituzione e utilizzo del Plafond IVA).

Per il settore delle verifiche IVA INTRA è stato raggiunto un picco di positività nel 2009, cui ha fatto seguito un'evidente riduzione di tale indicatore, con sua tendenziale stabilizzazione nell'ultimo biennio, pur in presenza di una diminuzione del monte controlli. Tale discesa è, tuttavia, contraddistinta dall'incremento della redditività media delle verifiche IVA, segno, questo, di una sempre migliore calibratura degli interventi sulla base dei diversi strumenti di analisi e selezione a disposizione.

I risultati di tale attività che, come si può evincere dalla tabella sottostante, è altamente remunerativa in termini di **maggiore imposta mediamente constatata per ciascun controllo effettuato (passata dai circa 146.000 € del 2008 ad oltre 266.000 € nel 2011)**, sono conferiti all'Agenzia delle entrate, competente a gestire il tributo, per i successivi adempimenti.



Per rafforzare la sinergia con le altre Amministrazioni operanti nell'ambito della fiscalità ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 83 del D.L. n. 112 del 2008, è stata istituita la cosiddetta **“cabina di regia operativa”** con l'Agenzia delle Entrate e il Comando Generale della Guardia di Finanza, finalizzata ad un rafforzamento della collaborazione operativa ed al potenziamento dello scambio informativo, per la repressione ed il contrasto delle frodi in materia di I.V.A. nazionale e comunitaria e per una più efficace lotta all'evasione fiscale.

A seguito delle diverse riunioni di coordinamento che si sono tenute, a partire dal 2008, è stato predisposto dalla “cabina di regia” un piano operativo che prevede un'attività di analisi e d'intervento in diversi settori ritenuti maggiormente a rischio di frode, anche con riferimento alle risultanze informative già in possesso delle diverse Amministrazioni partecipanti.

Il lavoro congiunto dei tre organismi ha portato alla condivisione dei metodi di analisi e di indagine ed alla elaborazione di specifici e mirati progetti di controllo realizzati, nel corso del 2009 e del 2010, 2011, nonché nel corso del corrente anno in modo autonomo dalle tre Istituzioni ma nell'ambito della comune cornice normativa ed operativa.

I progetti portati avanti dalle Agenzie e dal Corpo della Guardia di Finanza, denominati convenzionalmente “Missing Trader”, “Sponsio”, “Plutone”, “Vet” e “Sottofatturazione” hanno comportato l'effettuazione di 452 verifiche fiscali, 240 delle quali hanno interessato i c.d. “evasori totali”, cioè imprese del tutto sconosciute al fisco. L'attività di controllo derivante dai progetti sopra indicati ha determinato un recupero a tassazione pari a € 2,3 miliardi per imposte sui redditi e a € 1,8 miliardi per IRAP, mentre l'IVA evasa si attesta a circa 700 milioni di euro.

168 persone sono state denunciate all'A.G. per reati tributari.

I risultati ottenuti dalla sola Agenzia delle dogane nel controllo di circa 100 posizioni considerate a rischio, ha permesso di accertare evasione di imposta per oltre 42 milioni di euro.

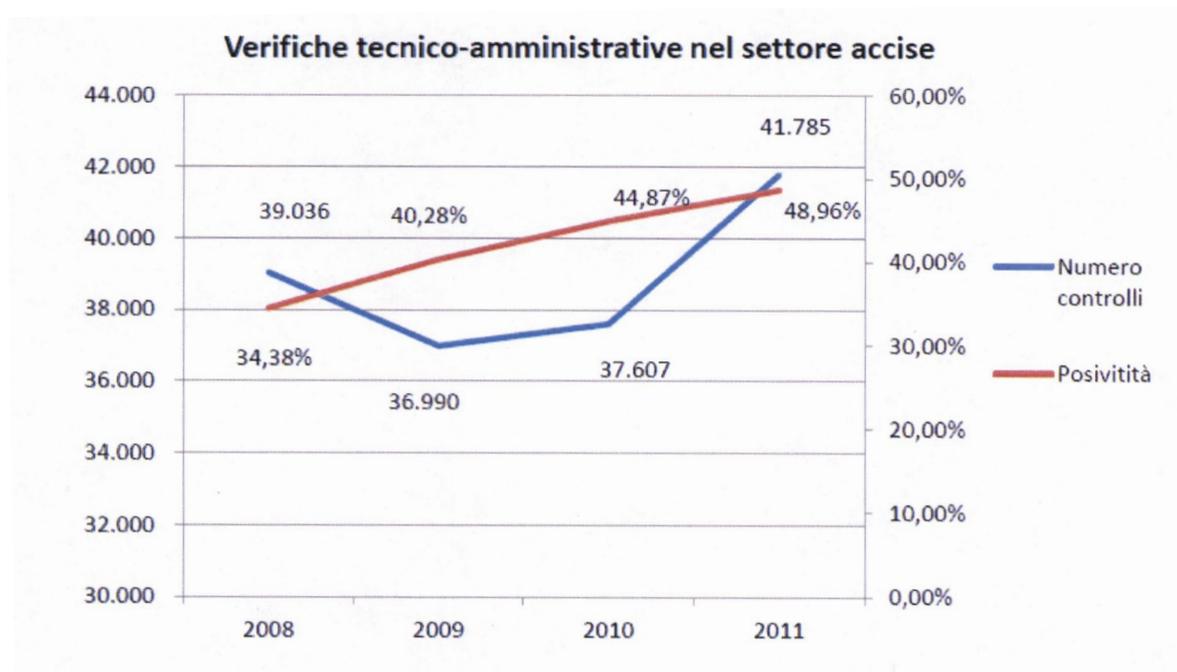
Le Accise

L'Agenzia delle dogane è competente - in via esclusiva - alla gestione delle accise, ad eccezione di quelle sui tabacchi, che sono di competenza dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Il gettito erariale complessivamente assicurato dai compiti istituzionali dell'Agenzia è pari a circa **trenta miliardi di Euro l'anno (nel solo 2011 circa 30.209.505.600)**.

A. I controlli

L'attività di controllo nel settore delle accise è particolarmente impegnativa.



Nel 2011 sono stati effettuati circa **41.785 controlli**, (in tale dato sono comprese le verifiche preventive per il rilascio della licenza di esercizio), che hanno evidenziato un tasso di positività pari al **48,96%**, consentendo il **recupero di circa 240 milioni di euro (m.d.a. accise 2011)**.

Il progressivo affinamento, anche in questo settore impositivo, dell'analisi dei rischi quale strumento per la selezione dei controlli ha permesso di conseguire risultati via via crescenti in termini di positività.

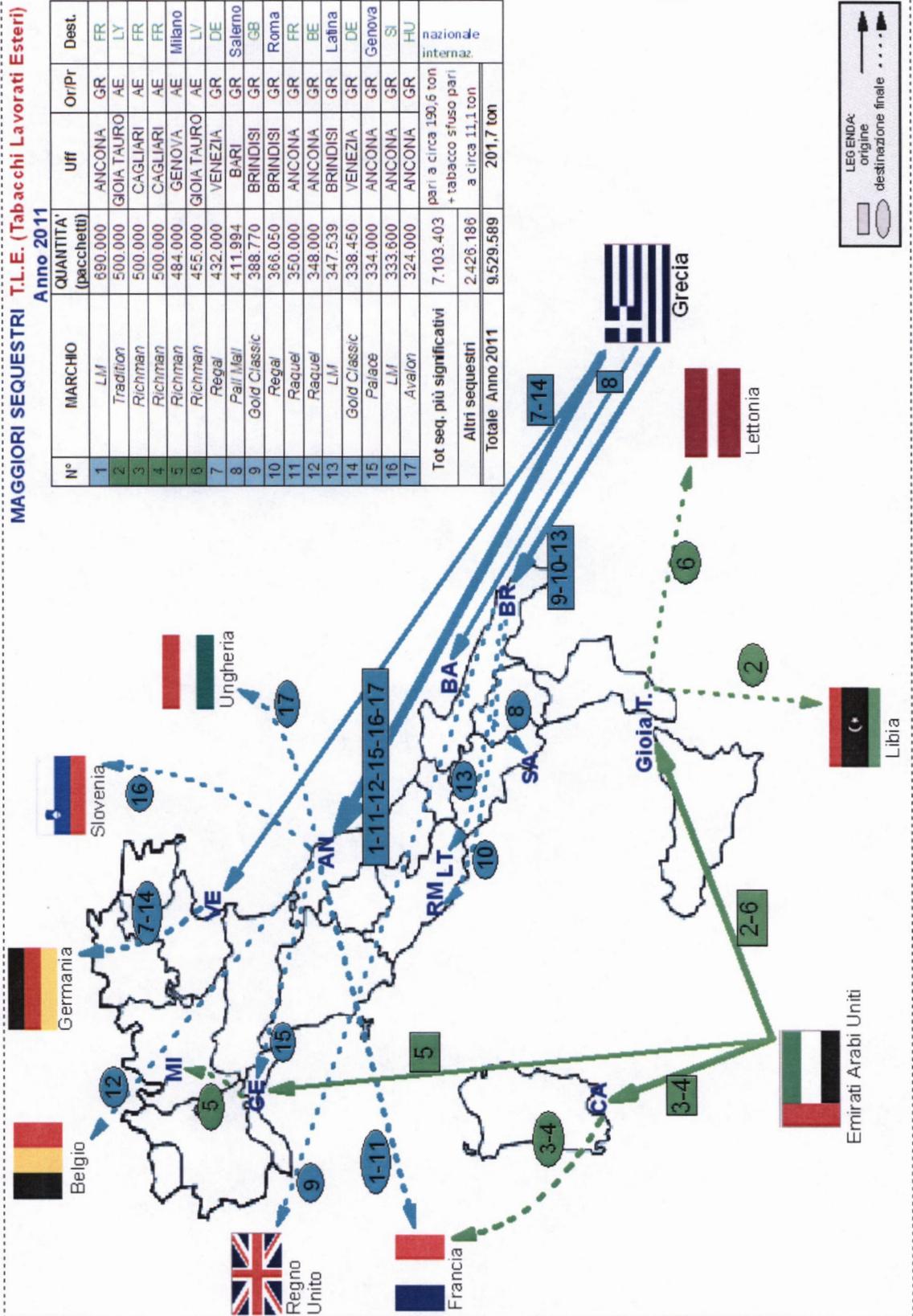
Dal 1° gennaio 2011 la circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo avviene esclusivamente con il documento amministrativo elettronico (e-AD) che consente anche di tracciare in tempo reale i trasferimenti di tali prodotti sia in ambito nazionale che comunitario, con

conseguente maggiore efficacia anche nei controlli simultanei con gli Stati membri. In tale settore, infatti, i rischi di frode sono da ricondurre, fondamentalmente, **sul piano nazionale a quei prodotti che beneficiano di agevolazioni** se destinati a particolari utilizzi o che sono posti fuori campo impositivo, vista la possibilità di distrazione del prodotto da un utilizzo ad aliquota ridotta ad uno maggiormente tassato e, **sul piano comunitario, agli artifici compiuti per simularne l'immissione in consumo negli Stati membri che adottano una fiscalità di maggiore favore** procedendo, nella realtà, a contrabbandare i prodotti stessi negli Stati ad imposizione più elevata.

Poiché la vigente operatività consente al mittente ed al destinatario delle merci di scambiare messaggi, concernenti la movimentazione dei prodotti in sospensione delle accise, previa convalida delle rispettive autorità nazionali competenti, **il sistema informatizzato integrato permette ora la tracciabilità e la simultanea sorveglianza dei movimenti di prodotti ad alta incidenza fiscale**, quali quelli sottoposti ad accisa, tanto nei trasferimenti all'interno di ciascuno stato membro dell'Unione, quanto nella circolazione intracomunitaria.

Lotta al traffico illecito di Tabacchi

Il contrasto alle attività illecite si traduce in **ingenti sequestri operati, in questi ultimi anni, in tutto il territorio nazionale** da parte delle dogane italiane, in particolar modo da quelle "marittime" quali, principalmente, **Ancona, Genova, Brindisi, Gioia Tauro, Venezia, Ravenna, Trieste e Bari**, ciò in conseguenza del fatto che, come risulta dalle principali direttrici di flusso esaminate in base alle notizie di reato e dei sequestri comunicati alle competenti Strutture centrali, la merce in contrabbando proviene soprattutto da paesi dell'est asiatico, balcanici e medio-orientali quali principalmente **Grecia, Emirati Arabi, Moldavia e Tunisia**.



I CONTROLLI IN AMBITO EXTRA TRIBUTARIO

Nel settore extratributario, l'impegno dell'Agenzia spazia dal contrasto alla contraffazione e alla falsa e fallace indicazione d'origine/provenienza delle merci, alla lotta al traffico illecito di stupefacenti, armi e altri materiali strategici, alla tutela della salute e della sicurezza della collettività. Queste attività sono condotte, in molti segmenti, in stretta collaborazione con le altre Autorità competenti per i diversi profili interessati (ad es.: Ministero della salute per le problematiche afferenti la tutela della salute, Ministero dello sviluppo economico per il controllo della rispondenza dei prodotti ai requisiti previsti, in materia di sicurezza, dalle norme comunitarie e nazionali).

Il ruolo nevralgico dell'Agenzia delle dogane anche per detti presidi deriva proprio dalla sua esclusiva competenza nella gestione del momento doganale, ovvero della fase nella quale la merce e i soggetti che la movimentano lungo la sua catena di produzione, distribuzione e commercializzazione debbono porre in essere le procedure doganali ed essere sottoposti ai relativi controlli che riguarderanno, unitariamente, tutti gli aspetti connessi con la loro immissione nel territorio doganale comunitario o la loro fuoriuscita dal medesimo.

Si esemplificano, di seguito, taluni settori di intervento dell'Agenzia delle dogane

Controlli a tutela della salute

Nei Piani strategici e operativi di controllo degli ultimi anni, l'Agenzia ha inserito un punto specifico per il rafforzamento della **tutela della salute mediante** l'effettuazione di oltre 45.000 controlli, di natura prevalentemente documentale ma anche fisica, in collaborazione con le locali autorità sanitarie, USMAF e PIF, ASL, ecc.

Per il **2012** è stata programmata l'effettuazione di almeno **62.500 controlli a tutela della salute umana e animale da eseguire all'atto dello sdoganamento e, in parte, a posteriori.**

Il rafforzamento di tale essenziale presidio costituisce, peraltro, il primo punto di attenzione e attuazione delle **procedure di scambi informativi previsti nell'ambito dell'attuazione dello "sportello unico doganale"**.

La collaborazione con l'Autorità sanitaria si intensifica, inoltre, costantemente in relazione ai **numerosi allerta** sanitari che hanno interessato l'Unione Europea negli ultimi anni.

Tra questi si segnalano quelli relativi ai rischi di contaminazione da: residui di medicinali veterinari; additivi e coloranti; metalli pesanti; micotossine; residui di pesticidi; migrazione metalli nei materiali a contatto; agenti patogeni; sostanze estranee (melamina) e radionuclidi.

Inoltre, nel 2010, sono stati diffusi alle Strutture regionali dati e immagini relativi a circa 2.000 casi di prodotti pericolosi, oggetto di sequestro e/o respingimento nel mercato unico segnalati dal circuito di allerta rapido RAPEX.

Particolari piani di intervento sono anche programmati annualmente e realizzati congiuntamente con le altre Autorità competenti per finalità di tutela della salute pubblica e contrasto alle frodi agroalimentari. Ad esempio:

- **Piano straordinario controlli olio di oliva**, realizzato unitamente all'Ispettorato Centrale per il Controllo della Qualità dei prodotti agroalimentari – ICQ - del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, alla Guardia di Finanza, al Comando Carabinieri per la Tutela della Salute (N.A.S.), al Comando Carabinieri Politiche Agricole, alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato, alla Capitaneria di Porto ed alla AGEA;

- Campagne per il controllo della qualità e genuinità del pomodoro **San Marzano**, realizzate anch'esse congiuntamente con le Altre autorità competenti alla tutela della salute dei cittadini;

Controlli sulle spedizioni di merci del settore agroalimentare e i controlli **sui bagagli dei passeggeri**.

Nel 2011 sono stati effettuati **circa 38.000 controlli sui viaggiatori internazionali**. Per le specifiche finalità di tutela della salute, sono risultati positivi ai controlli effettuati oltre **4.000** passeggeri. In tale segmento vengono anche realizzate operazioni doganali congiunte con le locali Autorità sanitarie ed i Nuclei operativi del Corpo Forestale dello Stato, quale ad esempio il progetto **RETRIEVER**, presso gli aeroporti di Linate e Malpensa, finalizzato al potenziamento del contrasto al traffico illegale di specie protette dalla Convenzione di Washington CITES, di prodotti di origine animale vietati dalla normativa vigente, di merci contraffatte (compresi medicinali, integratori e cosmetici) e di prodotti di vietata importazione nelle spedizioni postali e nel bagaglio al seguito dei viaggiatori. Tale iniziativa ha consentito, nella settimana dal 19 al 23 settembre 2011, il sequestro di oltre trenta spedizioni di interesse veterinario, il rilevamento di oltre il 40% di positività nei controlli sui passeggeri internazionali nonché il rinvenimento di diverse specie protette dalla Convenzione CITES, introdotte senza la necessaria documentazione, grazie all'ausilio delle unità cinofile del Servizio Cinofilo del Corpo forestale dello Stato.

Controlli sulla sicurezza dei prodotti

Questa Agenzia ha promosso negli ultimi anni **numerose iniziative volte a velocizzare il percorso procedurale nel settore della sicurezza dei prodotti**, promuovendo operazioni congiunte con il Ministero dello sviluppo economico in occasione di particolari campagne di contrasto dei traffici illeciti di giocattoli, come ad es. i progetti "**Natale sicuro**", nel **2007**, "**STOP - Safe Toys Only Please!**" nel **2008**, e "**Per un mercato più sicuro**" che si è svolto a cavallo **tra il 2010 ed il 2011**. Tale ultima iniziativa ha consentito il rilevamento di oltre il 30% di non conformità

dei campioni di giocattoli analizzati dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e del 75 % dei prodotti elettrici analizzati dall'Istituto Italiano del Marchio di Qualità (IMQ). Sulla base di tale esperienza è stata pertanto rinnovata la collaborazione con il MiSE ed i predetti Organismi notificati, con la sottoscrizione, per il **2011** della Convenzione "**Giocattolo sicuro**" - **prorogata per i primi 5 mesi del corrente anno e appena conclusasi con nuove elevate percentuali di positività** (oltre il 25 % per i giocattoli e addirittura il 100 % per i giocattoli elettrici) - concernente il rafforzamento dell'attività di verifica all'importazione della conformità dei giocattoli (compresi i giocattoli elettrici) sospettati di non possedere i requisiti previsti dalle normative comunitarie di settore, attraverso l'esecuzione di controlli analitici.

L'Agenzia concorre, inoltre, alla tutela della sicurezza emanando particolari disposizioni in relazione a specifici rischi e mediante l'organizzazione di **percorsi formativi/informativi** anche con la collaborazione del MiSE e delle Associazioni di categoria e dei consumatori (come ad esempio le attività informative destinate agli addetti ai controlli doganali organizzate presso l'Aeroporto di Fiumicino ed il Porto di Civitavecchia, al quale hanno preso parte anche rappresentanti dell'Iniziativa di Venezia).

Controlli a tutela del Made in Italy e dei diritti di proprietà intellettuale.

A. - Made in Italy: piano comunitario

Le disposizioni dell'Accordo di Madrid sulla repressione delle false o fallaci indicazioni non sono state riprese nella legislazione doganale comunitaria, né esistono norme specifiche che regolino ed obblighino l'apposizione di indicazioni di provenienza/origine sulle merci. Gli unici riferimenti comunitari in materia riguardano il diritto del consumatore alla corretta informazione.

Ciò nonostante, rispetto al recente passato, vi è stato un miglioramento del quadro complessivo, grazie all'adesione di 26 Stati membri della UE su 27 all'Accordo di Madrid, che non consente l'immissione in libera pratica di merci munite di indicazioni false o fallaci negli Stati membri che hanno aderito alla predetta convenzione.

B. - Made in Italy: prospettive future a livello comunitario

Oltre all'auspicabile inserimento delle disposizioni dell'Accordo di Madrid nel Codice doganale comunitario, si fa presente che, **per quanto riguarda la disciplina dell'etichettatura dell'origine delle merci, la questione è ancora all'esame della Commissione europea**. Fin dal 2003, su impulso della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione, le Istituzioni comunitarie sono state sollecitate ad adottare una specifica regolamentazione sulla etichettatura di origine di determinate merci sensibili (es.: tessili, calzature, borse, ecc...). che trova, tuttavia, allo stato attuale insormontabili ostacoli per la sua adozione, a motivo della **opposizione di molti Stati membri**,

tradizionalmente privi di stabilimenti produttivi di tali merci e fortemente caratterizzati da attività di servizi/commercializzazione degli stessi.

Tale marchio, che sarebbe collegato alle regole di origine non preferenziale vigenti nella Comunità⁵ (artt. da 22 a 26 del Codice doganale Comunitario), **avrebbe carattere obbligatorio per talune merci/categorie di merci importate da Paesi terzi e facoltativo per quelle fabbricate nella Comunità.**

E' il caso di evidenziare come i maggiori paesi industrializzati, Stati Uniti, Canada, Cina, per fare degli esempi, si sono già dotati di una regolamentazione di questo tipo.

C. - Made in Italy: normativa nazionale

Con il comma 49 dell'art.4 della legge finanziaria 2004, più volte modificato nel corso degli anni successivi, si è inteso disciplinare le operazioni di importazione o di esportazione, ai fini della commercializzazione di merci recanti **false** o **fallaci** indicazioni di origine, attribuendo rilevanza penale a tali fattispecie mediante l'esplicito richiamo dell'art.517 c.p.⁶.

L'esperienza concreta nell'applicazione di tale normativa ha tuttavia evidenziato alcuni problemi, con riferimento, in particolare, ai casi di sequestro effettuati dalla dogana per **fallace indicazione di origine** laddove “ *l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana, incluso l'uso fallace o fuorviante di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli*”⁷. In molti di questi casi l'interpretazione della **Cassazione** relativa alla scelta di **individuare nel produttore giuridico e non nel luogo di produzione** fisico il presupposto per decidere della liceità della condotta ha reso, di fatto, di **difficile applicazione la normativa a tutela del made in Italy, privilegiando, in effetti, la produzione de-localizzata.**

Al fine di superare le difficoltà applicative del disposto concernente la fallace indicazione di origine per quelle merci il cui importatore è titolare di un marchio, il Legislatore con l'articolo 16 della legge 166 del 2009 ha “spostato” il momento del controllo dall'ingresso delle merci nei punti doganali a valle, cioè alla fase della commercializzazione.

Anche la recente normativa in tema di etichettatura obbligatoria dei prodotti finiti e intermedi nei settori del tessile, della pelletteria e del calzaturiero, la legge 8 aprile 2010 n. 55 (c.d. Reguzzoni - Versace), non ha trovato una concreta attuazione, a causa dei rilievi alla stessa formulati dalla

⁵ L'origine non preferenziale è, in linea generale, attribuita a tutte le merci originarie da Paesi terzi, significando per "originarie" quelle interamente ivi ottenute, nonché alle merci originarie di altri Paesi terzi che in tale località abbiano subito una trasformazione sostanziale. Esistono regole particolari per specifici settori (ad esempio: tessili).

⁶ Art. 517 c.p.: Vendita di prodotti industriali con segni mendaci. Chiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione opere dell'ingegno o prodotti industriali, con nomi, marchi (c. 2569 s.) o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto, è punito, se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a lire due milioni (p. 518).

⁷ Art. 4 comma 49, legge n.350/2003 (finanziaria 2004)

Commissione europea, Direzione generale Impresa e Industria, sia dal punto di vista formale (mancato rispetto della notifica preventiva stabilita dalla Direttiva 98/34/CE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche), che da quello sostanziale (violazione degli articoli da 34 a 36 del TFUE).

In particolare il disposto dell'articolo 16 della legge 166 ha di fatto determinato una netta contrazione del numero dei sequestri effettuati nelle dogane, che non rappresentano più il momento del primo controllo all'atto dell'ingresso delle merci nel Paese, contrazione evidenziata nella tabella che segue.

Resoconto violazioni Made in Italy + Accordo di Madrid			
Anno	Quantità sequestrate	Valore accertato della merce sequestrata (euro)	Sanzioni (euro)
	pezzi		
2008	6.042.126	11.911.592	129.046
2009	9.585.870	15.942.320	1.196.743
2010	3.535.002	6.388.821	897.906
2011	2.343.629	10.643.015	516.626

Lotta alla contraffazione

I risultati dell'attività dell'Agenzia nel settore sono significativi. Per citare le più recenti statistiche sui sequestri di merci contraffatte operati dalle dogane, basti pensare che il numero di pezzi sequestrati nell'anno **2011 è pari a 30 milioni**, che rappresentano circa 61% dell'intero "monte sequestri" effettuato dall'Agenzia delle Dogane nel corso dell'anno. **Nel 2009 i sequestri di merci contraffatte sono stati pari a circa 13 milioni di pezzi**, nel **2008 invece sono stati circa 9 milioni**.

I sequestri del 2011 registrano un netto incremento, pari a **+91%** rispetto al 2010.

Le Direzioni Regionali/Interregionali che hanno sequestrato il maggior quantitativo di merce contraffatta sono:

- **Campania e Calabria** (85,3% di pezzi sequestrati nel 2011), in particolare: medicinali (principio attivo "sildenafil", "tramadolo cloridrato") per circa 21,8 milioni di pezzi, profilattici marchio "Durex" e "Nesmark", parti ed accessori di telefonia (circa 37 mila pezzi) dove il marchio contraffatto era "Nokia", "Samsung" e "Apple computer", calzature tipo "Crocs" e ciabatte infradito "Nike", "Adidas", "Quiksilver" e "Prada";
- **Emilia Romagna e Marche** (4,6% del totale di pezzi), essenzialmente sigarette provenienti dalla Grecia marchio "Philip Morris - LM";

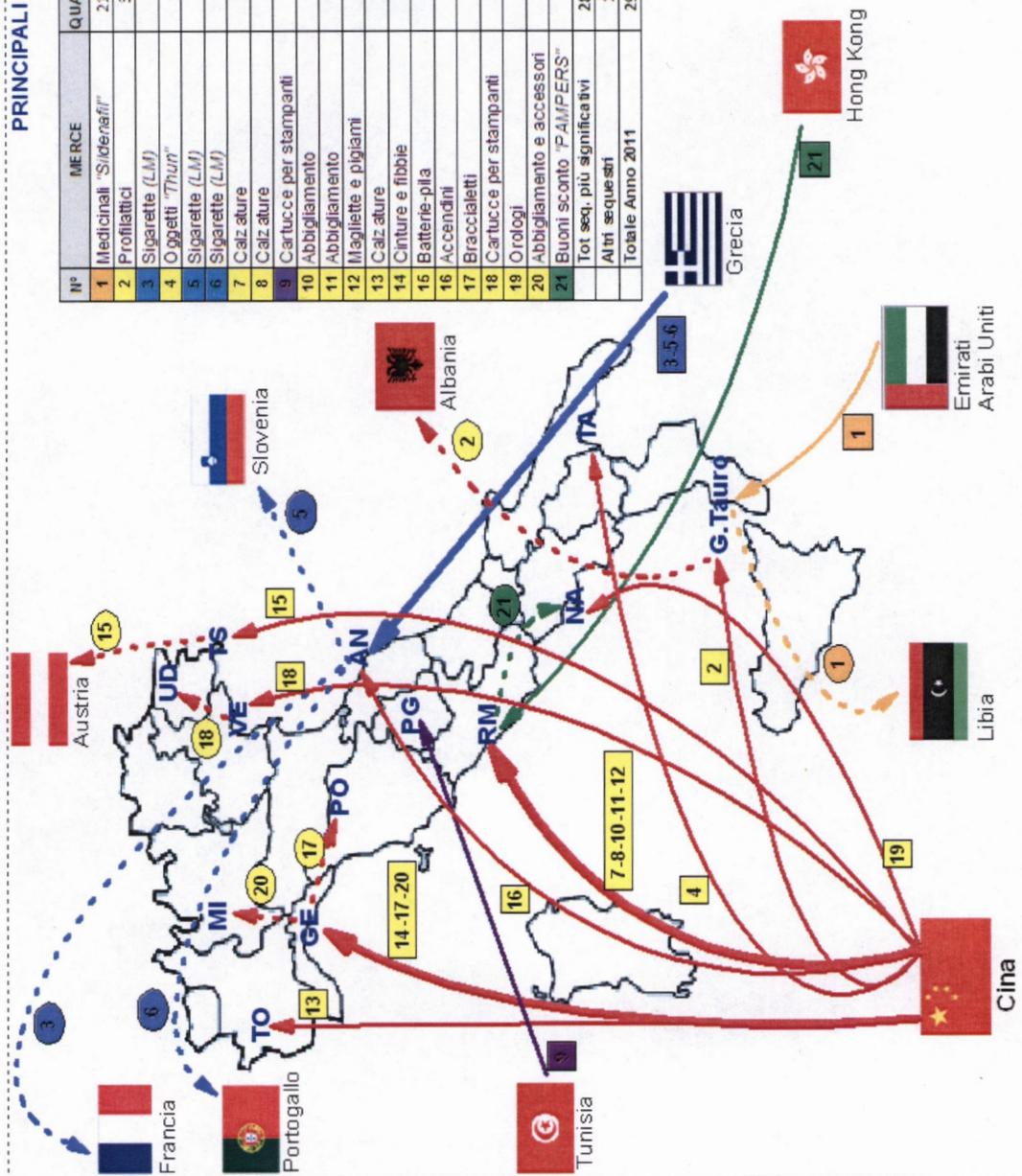
- **Lazio e Abruzzo** (3,4% del totale di pezzi), in particolare abbigliamento, calzature, buoni sconto "PAMPERS" ed accessori per stampanti;
- **Puglia Molise e Basilicata** (2,2% del totale di pezzi), in particolare oggetti "Thun", parti ed accessori di aspirapolvere e ciabatte mare "Crocs";
- **Liguria** (2,2% del totale di pezzi), in particolare la DRD Liguria ha effettuato sequestri di cinture e fibbie (circa 100 mila pezzi) con marchio "Harley Davidson", di braccialetti (circa 65 mila pezzi) marchio "Barclays Premier League", di giocattoli (circa 20 mila pezzi) e di borse dove il marchio contraffatto era "Alviero Martini", "Gucci" e "Louis Vuitton";
- **Veneto e Friuli Venezia Giulia** (0,9% del totale di pezzi), essenzialmente batterie-pile provenienti dalla Cina marchio "Maxell", cartucce per stampanti marchio "Epson" e profumi "Hugo Boss" e "Christian Dior".

Dall'analisi della cartina che segue, si rileva che il paese di origine della merce sequestrata per contraffazione sono soprattutto gli Emirati Arabi e la Cina e i punti d'ingresso italiani sono soprattutto Genova, Roma (Fiumicino e Ciampino), Napoli e Gioia Tauro. La principale destinazione finale italiana risultano essere Roma. Gioia Tauro si conferma scalo di transito per i prodotti contraffatti provenienti dagli Emirati Arabi e dalla Cina e destinati ad altri paesi quali ad esempio la Libia e l'Albania e si aggiunge Ancona come scalo di transito per i prodotti contraffatti provenienti dalla Grecia e destinati al mercato europeo.

PRINCIPALI CASI DI CONTRAFFAZIONE

Anno 2011

N°	MERCE	QUANT. (pz)	Ufficio	Orig	Prov	Destin
1	Medicinali "Sildenafil"	21.776.850	GIOIA TAURO	AE	LY	
2	Profiliattici	3.342.000	GIOIA TAURO	CN	AL	
3	Sigarette (LM)	690.000	ANCONA	GR	FR	
4	Oggetti "Thuir"	470.996	TARANITO	CN	Taranto	
5	Sigarette (LM)	333.600	ANCONA	GR	SI	
6	Sigarette (LM)	240.250	ANCONA	GR	PT	
7	Calzature	189.012	ROMA (UCA)	CN	Roma	
8	Calzature	171.494	ROMA (UCA)	CN	Roma	
9	Cartucce per stampanti	156.000	PERUGIA	TN	Perugia	
10	Abbigliamento	154.967	ROMA (UCA)	CN	Roma	
11	Abbigliamento	149.420	ROMA (UCA)	CN	Roma	
12	Magliette e pigiami	127.740	ROMA (UCA)	CN	Roma	
13	Calzature	107.040	TORINO	CN	Torino	
14	Cinture e fibbie	100.078	GENOVA	CN	Genova	
15	Batterie-pila	75.800	TRIESTE	CN	AT	
16	Accendini	71.851	ANCONA	CN	Ancona	
17	Braccialetti	64.800	GENOVA	CN	Prato	
18	Cartucce per stampanti	64.660	VENEZIA	CN	Udine	
19	Orologi	57.049	NAPOLI	CN	Napoli	
20	Abbigliamento e accessori	49.248	GENOVA	CN	Milano	
21	Buoni sconto "PAMPERS"	44.400	ROMA CIAMPINO	HK	Napoli	
Tot seq. più significativi		28.438.255				
Altri sequestri		1.584.550				
Totale Anno 2011		29.978.405				



3-5-6 Grecia
 1 Libia
 1 Emirati Arabi Uniti
 21 Hong Kong

D. Contraffazione: normativa nazionale

La legge n. 99 del 23 luglio 2009 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), ha inasprito il trattamento sanzionatorio delle norme deputate al contrasto al fenomeno della contraffazione, intervenendo inoltre anche sul piano processuale, dotando le forze dell'ordine e l'Agenzia delle Dogane di strumenti investigativi migliori.

Sempre sul piano nazionale, con la **legge finanziaria 2004**, erano già state introdotte alcune norme per rafforzare l'intervento doganale di contrasto al fenomeno della contraffazione.

Tali disposizioni, contenute essenzialmente nei commi 54 (realizzazione di una **banca dati multimediale**) e 80 (sequestro della merce contraffatta e sua possibile distruzione) dell'art. 4, sono coerenti con la nuova disciplina comunitaria e possono, pertanto, trovare un'armonizzata applicazione. In particolare la suddetta **banca dati multimediale dei prodotti autentici, chiamata FALSTAFF**, alimentata dagli stessi titolari dei diritti di proprietà intellettuale, consente – tra l'altro – di comparare il prodotto genuino con il prodotto presentato per l'importazione e oggetto del controllo.

In parole semplici, ogni titolare del diritto nel momento in cui presenta una domanda di intervento ai sensi del Regolamento CE n. 1383/2003 genera un form nella banca dati.

Il form contiene tutte le informazioni tecniche che identificano ogni singolo prodotto.

I funzionari possono interrogare la banca dati ed ottenere risultati in tempo reale, identificando così le merci genuine, senza frapporre ostacoli al commercio.

Inoltre già a partire dal 2002, l'Agenzia ha stipulato appositi **Protocolli d'intesa** con le associazioni di categoria di produttori e dei consumatori maggiormente rappresentative della realtà economica nazionale, volti a rafforzare la reciproca cooperazione ed a porre in essere ogni utile proposta e intervento per accrescere l'efficacia del contrasto dei traffici illeciti di prodotti contraffatti e di merci usurpative.

La banca dati in questione, alimentata dalle informazioni fornite di titolari del diritto, consente di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione con le caratteristiche dei prodotti originali⁸.

⁸ Nella scheda del prodotto possono essere registrate, in particolare, tutte le informazioni tecniche che lo contraddistinguono, nonché le immagini del prodotto stesso e la "mappa" dei suoi itinerari doganali.

Lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti

A. Stupefacenti: attività in ambito nazionale

Obiettivo prioritario è di **intercettare traffici illeciti attraverso l'analisi dei flussi, delle rotte e dei dati desumibili dai sequestri effettuati negli spazi doganali**. Al di là delle rotte storicamente utilizzate, quella balcanica e quella della via della seta, negli ultimi anni è emerso l'utilizzo del continente africano, la cosiddetta **"piattaforma africana"** per far transitare anche le sostanze stupefacenti prodotte in Sudamerica. Le attività di analisi sono strettamente poste in essere in collaborazione e sinergia con il **Dipartimento Politiche Antidroga** istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per individuare le modalità operative di collaborazione tra le amministrazioni competenti in materia di prevenzione e contrasto della diffusione delle tossicodipendenze; con la **Direzione Centrale per i Servizi Antidroga** del Ministero dell'Interno, in seno alla quale operano propri funzionari con compiti di collegamento tra le due Amministrazioni; con l'**Ufficio Centrale Stupefacenti** del Ministero della Salute, per lo scambio di informazioni finalizzato alle misure di contrasto da porre in essere verso l'illecito commercio (importazioni/esportazioni) di particolari sostanze chimiche utilizzabili nella fabbricazione clandestina di stupefacenti o di sostanze psicotrope.

Le attività di prevenzione e repressione dei traffici di droga hanno impegnato negli ultimi anni le strutture centrali e quelle territoriali dell'Agencia. Nel corso del tempo, il dispositivo predisposto dall'Amministrazione doganale si è ulteriormente arricchito delle fasi di analisi dei flussi a rischio, con la realizzazione di numerose operazioni di controllo che hanno determinato l'aumento dei quantitativi di droga sequestrati negli spazi doganali.

Sono autorevole testimonianza di questi sforzi i commenti esposti dal Procuratore Nazionale Antimafia nella Relazione annuale della D.N.A. — Dicembre 2011

Vedasi pag. 109

*Emblematica in questo senso è la c.d. **Operazione Crime 3** che ha visto l'esecuzione di 45 ordinanze di custodia cautelare in carcere per traffico internazionale di stupefacenti, all'esito di indagini condotte con la collaborazione di Autorità statunitensi, spagnole e olandesi e che ha dimostrato altresì, con lo sviluppo di alcune risultanze dell'indagine "Il Crimine", l'alleanza di alcune delle cosche più importanti della provincia di Reggio anche nel settore del narcotraffico ed il ruolo di primo piano svolto dalla famiglia Pesce di Rosarno nel controllo degli affari criminali del Porto di Gioia Tauro a conferma ulteriore del ruolo di assoluta preminenza nel traffico mondiale di stupefacenti svolto dalle cosche calabresi grazie al rapporto privilegiato con i fornitori sudamericani.*

A tal proposito, va sottolineato che dal 6.3.2011 al 6.10.2011, sono stati sequestrati, complessivamente, nel porto di Gioia Tauro, 1992 Kg di cocaina che si tro

che, con l'implementazione di un sofisticato sistema operativo informatico, collabora quotidianamente nella monitorizzazione dei containers ed alla realizzazione di una rete internazionale di intelligence di non trascurabile momento”.

A. Stupefacenti: i sequestri

Nelle tabelle che seguono si riportano i dati relativi al biennio 2010 – 2011.

Direzione regionale/interregionali/provinciali		Anno 2010		Anno 2011	
		Kg/lt	N.pezzi (pasticche o similari)		N.pezzi (pasticche o similari)
BA	Puglia, Molise e Basilicata	136,9	51.803	2.166	19
BO	Emilia Romagna e Marche	40,6		507	
FI	Toscana, Sardegna e Umbria	8,0	5	1.205	3
GE	Liguria	0,8		1.466	
MI	Lombardia	636,6	2.573	703	3.711
NA	Campania e Calabria	1.188,5	28	598	3
PA	Sicilia	2,5	59	2	11
RM	Lazio e Abruzzo	436,3		856	1
TO	Piemonte e Valle d'Aosta	5,3	3	35	46
VE	Veneto e Friuli Venezia Giulia	7,8	5	23	60
BZ	Bolzano	0,0		0	
TN	Trento	0,0		0	
Totale complessivo		2.463,4	54.476	7.562	3.854

Var % (2011/2010)	207,0%	-92,9%
--------------------------	--------	--------

Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti diretti con le Direzioni Regionali, Interregionali e Provinciali e gli Uffici periferici

Tipologia di stupefacenti	Anno 2010			Anno 2011		
	kg/lt	N.pezzi (pasticche o similari)	Valore stimato (euro)	kg/lt	N.pezzi (pasticche o similari)	Valore stimato (euro)
COCAINA	1855,1	200	129.845.529	3.926	0	369.707.965
EROINA	141,1	0	4.402.186	112	4	6.040.294
HASHISH	101,4	26	601.492	110	8	1.072.205
MARIJUANA	67,9	59	387.964	2.654	37	22.056.219
ANFETAMINICI	2,2	293	51.871	2	239	31.557
PSICOFARMACI	0,4	1.343	8.931	0	1.333	5.763
KAT	293,2	0	380.350	738	0	984.081
OPPIO	0,0	592	24.085	0	272	1.660
ALTRE	2,2	51.963	411.501	20	1.961	663.088
TOTALE soli stupefacenti	2463,4	54.476	136.113.909	7.562	3.854	400.562.832
PRECURSORI	0			0		
Totale complessivo	2.463	54.476	136.113.909	7.562	3.854	400.562.832

Var % (2011/2010)	207,0%	-92,9%	194,3%
--------------------------	--------	--------	--------

Controlli Valutari

A seguito dell'entrata in vigore, dal 14.12.2008, del D. Lgs. n. 195/2008, dal 1° gennaio 2009 è mutato il quadro normativo in materia di controllo sul denaro contante, così come delineato dall'art. 15 della legge delega n. 34/2008 (legge comunitaria 2007).

Il predetto quadro normativo è stato ulteriormente modificato dall'art. 11, comma 8, del D.L. n. 16/2012, convertito nella legge n. 44/2012, che ha introdotto significative modifiche del quadro sanzionatorio amministrativo mediante una diversa articolazione delle soglie e delle misure afflittive in precedenza previste, in linea con i generali principi di proporzionalità, dissuasività ed effettività.

Nei predetti provvedimenti normativi l'Agenzia **delle Dogane è individuata quale unica Autorità nazionale che:**

- **riceve le dichiarazioni** relative al trasporto di denaro contante **di importo pari o superiore a 10.000 euro**, in entrata ed in uscita dal territorio nazionale;
- **riceve e registra**, oltre ai propri, anche **i verbali** di constatazione elevati dagli appartenenti alla Guardia di Finanza;
- **assicura lo scambio delle informazioni** con le altre Autorità competenti (Ministero Economia e Finanze, Unità Informazione Finanziaria, Comitato di sicurezza finanziaria, Guardia di Finanza, Banca d'Italia).

L'Agenzia partecipa, inoltre, al Gruppo comunitario CASH CONTROLS per la valutazione dei risultati conseguiti a livello di Unione europea e per lo scambio delle migliori pratiche.

Nel **2011** l'Agenzia delle dogane ha sequestrato € 37.533.000 e ha accordato oblazioni per 2.743 irregolarità corrispondenti a € 26.610.544.

Il volume delle dichiarazioni valutarie si attesta su oltre **28 mila di dichiarazioni** annue, **con un incremento del 17,8% rispetto al 2010, per un controvalore pari a 5.836.552.604 con un incremento pari a + 31,7% rispetto al 2010; il numero delle verbalizzazioni doganali per illeciti nel settore valutario** è pari a n. 2.797 violazioni all'obbligo di dichiarazione con un incremento del + 36,7 % rispetto al 2010.

Controlli delle spedizioni postali e di quelle veicolate a mezzo corriere espresso

In tale nevralgico settore, sempre più utilizzato per veicolare i flussi di merce contraffatta, di medicinali e integratori alimentari non ammessi, di droga, armi e di altri prodotti di vietata introduzione nel territorio doganale comunitario, l’Agenzia ha posto da anni particolare attenzione, dedicando piani specifici di controllo.

Nel 2011, sono stati effettuati circa **600.000 controlli all’importazione** su spedizioni di merci attraverso detti vettori, con una positività di circa il **8% (pacchi postali)** e il **5,3% (corrieri espresso)** per un totale di circa **778.000 pezzi sequestrati**.

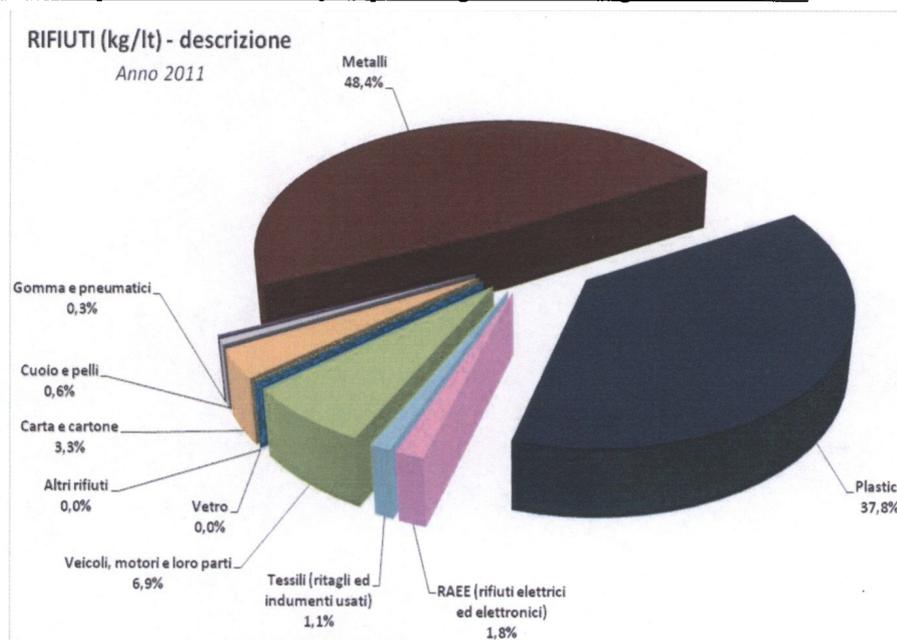
L’analisi delle spedizioni del 2011 e di quelle già veicolate nel corrente anno fa deporre per **un ulteriore incremento del ricorso a tali modalità di introduzione delle merci nel territorio** e un sempre maggior ricorso ad artifici volti ad eludere la reale natura commerciale delle stesse (es: **tipologia posta-lettere o veicolate da corrieri espressi sotto la dicitura gifts, samples, documents, ecc.**) oppure a dichiarare valori sotto la soglia per l’applicazione dei dazi (c.d. “**liste esenti**”), oppure ancora a veicolare attraverso acquisti on line, come sopra già detto, **merci contraffatte, farmaci, integratori e alimenti di vietata importazione, merci pericolose e di vietata importazione/esportazione**.

Per accrescere le sinergie operative con i principali attori di tale segmento (Poste Italiane s.p.a e Associazioni di categoria dei corrieri espresso) sono istituiti Tavoli di lavoro permanenti e vengono costantemente aggiornati i criteri di rischio e le analisi per una più efficiente ed efficace conduzione delle attività di controllo.

Tutela dell'Ambiente

Nel 2011 gli uffici doganali hanno sequestrato circa 7.400 tonnellate di rifiuti, ripartiti per categoria merceologica come indicato nel grafico seguente:

Sequestri di spedizioni illecite di rifiuti per categoria merceologica – Anno 2011



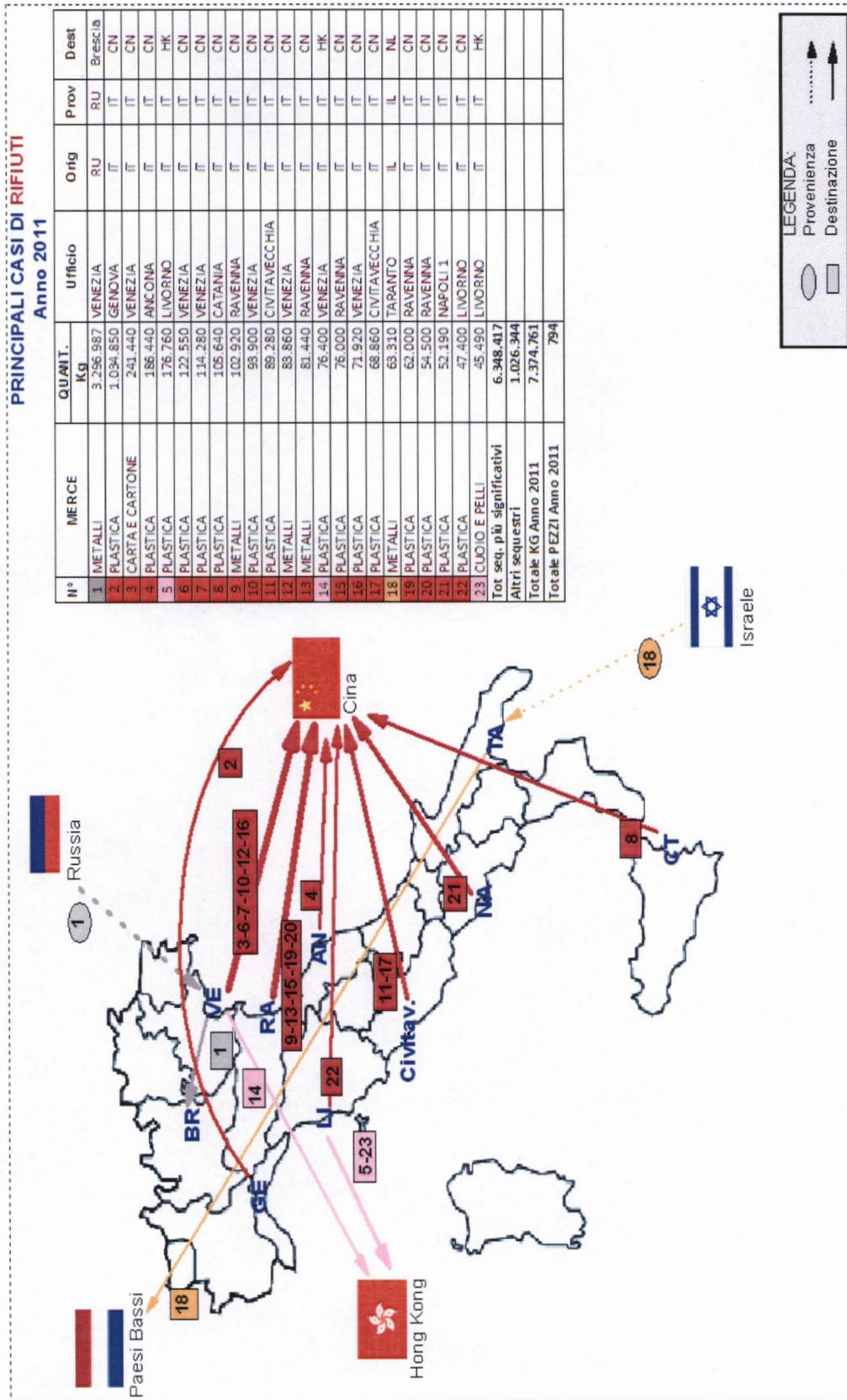
Elaborazione dati: fonte : Agenzia delle Dogane – sequestri negli spazi doganali –
effettuata tramite Banca Dati Antifrode dell’Agenzia delle Dogane - B.D.A. –

Rispetto allo scorso anno si rileva un crollo dei sequestri di carta, di gomma e di pneumatici, mentre la sostanziosa quota di metalli sequestrati è riconducibile in larga parte ad una unica operazione relativa alla importazione di una considerevole spedizione giunta a bordo di una nave proveniente dalla Russia e destinata ad una azienda siderurgica della zona di Brescia, riguardante più di 3.200 tonnellate di rottami ferrosi di vario genere frammisti a materiali plastici e di altra natura.

La rilevante quota di sequestri di materiali plastici si deve ritenere frutto anche delle azioni formative svolte negli anni precedenti dall’Agenzia delle Dogane, nell’ambito della collaborazione in atto con il Consorzio Obbligatorio Polieco, in virtù delle quali azioni gli uffici territoriali hanno aumentato le capacità di controllo e di verifica tecnica delle spedizioni.

I principali sequestri effettuati nel 2011 negli spazi doganali sono indicati nella cartina seguente:

Principali sequestri di spedizioni illecite di rifiuti — Anno 2011



Dopo i sequestri e le comunicazioni di notizia di reato, nei casi più rilevanti, le Autorità Giudiziarie competenti hanno delegato ulteriori attività di polizia giudiziaria ai servizi antifrode delle dogane interessate. Attività che hanno comportato perquisizioni aziendali ed ispezioni presso le sedi delle società coinvolte.

In determinati casi, le perquisizioni hanno consentito l'acquisizione di documentazione che ha svelato l'importanza della rete logistica e commerciale, anche internazionale, sottesa alla esportazione.

Per quanto riguarda le denunce e le successive indagini per violazione dell'art. 260⁹ del D.lgs 152/2006, merita di essere citata l'operazione Gold Plastic, con la quale si è conclusa una complessa indagine coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Lecce, riguardante un ingente traffico illecito di rifiuti costituiti da materie plastiche, gomma e pneumatici fuori uso. L'indagine è stata avviata nel 2009 dall'Ufficio delle Dogane di Taranto e dal Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Taranto e ha portato all'esecuzione di 54 ordinanze di custodia cautelare e al sequestro ed alla perquisizione delle sedi aziendali di 21 aziende con sedi in ben 13 regioni italiane.

Cites

I controlli in questo settore sono rivolti a determinare se gli *specimen* introdotti, transitanti o (ri)esportati nel/dal territorio comunitario attraverso l'Italia sono in regola con le disposizioni della Convenzione di Washington CITES e dei relativi regolamenti comunitari di attuazione.

Da rilevare, **nel corso dell'ultimo biennio**, i **380 sequestri** per violazioni accertate nei porti e aeroporti italiani alla Convenzione di Washington (Cites), con la quale la comunità internazionale ha inteso proteggere da traffici illeciti flora e fauna in via d'estinzione.

Tali **sequestri hanno interessato più di 19.525 pezzi**, principalmente **piante, coralli e piccoli rettili**, nell'ambito di controlli merci e passeggeri provenienti in gran parte dal Sud Est Asiatico e dall'Africa.

⁹ Art. 260 D.Lgs. 03.04.2006, n. 152 - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Armamenti e sicurezza

A. Cooperazione nazionale e internazionale

E' in atto un'efficace collaborazione con le Amministrazioni nazionali e le Organizzazioni internazionali nei settori connessi alla sicurezza dei traffici e della catena logistica internazionale, alla efficace applicazione degli embarghi, al governo della circolazione di materiali strategici, nonché alla partecipazione alla lotta alla proliferazione ed alla diffusione di armi di distruzione di massa ad uso potenziale del terrorismo internazionale, fornendo apporto alla Direzione Generale per la Cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani del Ministero degli Affari Esteri.

Col coordinamento del Ministero degli Affari esteri, sono stati pure rafforzati i contatti con i rappresentanti della Presidenza del Consiglio, l'AISE, la Difesa, gli Interni, i Trasporti per il controllo e contrasto dei traffici di materiali potenzialmente utilizzabili nella preparazione di armi di distruzione di massa e nella proliferazione nucleare.

In detto contesto è stata condotta una operazione che ha consentito di sequestrare presso il porto di **Gioia Tauro 7 tonnellate di esplosivo "T4"**, contenuto in un container proveniente dall'Iran e destinato in Siria. L'operazione è stata curata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – A.I.S.E. e si è avvalsa della collaborazione dell'Ufficio Centrale Antifrode e dell'Ufficio delle Dogane di Gioia Tauro, che ha agito in stretta sinergia con le forze di polizia.

B. Controlli sull'export di materiali a duplice uso

Una problematica di particolare complessità è rappresentata dal controllo delle esportazioni di beni dual use, cioè di quelle merci che, al di là del contenuto tecnologico rivestito, presentano caratteristiche di progettazione, produzione, collaudo e utilizzo tipicamente e prevalentemente indirizzate al settore industriale civile, ma che in specifiche circostanze possono trovare applicazione anche in campo militare, sia di tipo convenzionale, sia riferito allo sviluppo e produzione di armi di distruzione di massa.

Mentre gli scopi militari di tipo convenzionale risultano di più facile identificazione, le finalità militari non convenzionali sono più difficili da riconoscere, soprattutto per quei prodotti che non sono elencati nelle liste di riferimento dei vari regimi internazionali di controllo antiproliferazione e che possono essere ricondotti ad uso militare solo con controlli approfonditi sui beni e soprattutto con verifiche sulla destinazione d'uso finale (clausola **catch all**, che permette di sottoporre ad autorizzazione anche merci non comprese nelle suddette liste, riassunte negli allegati del regolamento comunitario 428/2009).

Ai fini del controllo sui movimenti dei beni dual use sono stati istituiti diversi Regimi Internazionali di controllo (Comitato Zangger – proliferazione Nucleare – 36 paesi, Gruppo fornitori nucleari – 45 paesi, Gruppo Australia – armi chimiche e biologiche - 41 paesi, Regime di

non proliferazione nel settore missilistico – 34 paesi e l'intesa di Wassenaar – convenzionali e dual use – 40 paesi) le cui linee guida in sostanza stabiliscono che devono considerarsi quali prodotti suscettibili di uso duale nel settore non convenzionale tutti quei beni che, in tutto o in parte, presentino caratteristiche di utilizzazione in qualche modo collegabili alle armi chimiche, biologiche o nucleari ed in particolare al loro sviluppo, produzione, movimentazione, funzionamento, manutenzione, conservazione, individuazione, identificazione o disseminazione. Ciò vale anche per lo sviluppo, produzione, manutenzione o conservazione di missili che possano essere utilizzati come vettori di tali armi.

Nel complesso la disciplina comunitaria ha tradotto in obblighi comuni tutti gli impegni internazionali che i singoli Stati erano già in precedenza tenuti a rispettare, senza cambiarne la sostanza e, con le recenti modifiche apportate dalla nuova regolamentazione, ha focalizzato maggiormente l'attenzione sull'utilizzo che di tali beni fa il destinatario finale.

Con lo scopo di migliorare la qualità nel settore dei controlli doganali all'esportazione di prodotti e tecnologie a duplice uso sono realizzati, dall'Agenzia, appositi corsi di formazione per il personale addetto ai controlli della specie.

C. Analisi dei rischi sicurezza

I Regolamenti CE nn. 648/2005 e 1875/2006, modificando rispettivamente il Codice Doganale Comunitario e le relative Disposizioni di Applicazione (c.d. emendamento sicurezza), hanno introdotto **nuove misure finalizzate ad una comune gestione dei rischi sulla sicurezza** rappresentati dalla movimentazione transfrontaliera delle merci.

Tali misure hanno come **elemento centrale lo scambio di informazioni**, mediante l'utilizzo di **sistemi elettronici, tra gli Stati Membri e tra questi e la Commissione**, al fine di pervenire ad una applicazione armonizzata dell'analisi dei rischi ed a un livello equivalente, nei vari Stati Membri, dei controlli doganali preventivi sulla sicurezza.

Ai fini della piena applicazione dell'emendamento sicurezza sono stati predisposti l'istituzione o l'aggiornamento dei seguenti sistemi ed istituti, entrati gradualmente in funzione dal 2008/2009 e tutti, a pieno regime, dal 1° gennaio 2011 (fatto salve alcune deroghe previste nella fase di primo avvio dalla Commissione europea):

- 1) il **sistema ICS (Import Control System)** che permette, mediante l'utilizzo dei dati forniti con apposita dichiarazione sommaria di entrata e/o notifica di arrivo, l'analisi dei rischi sulla sicurezza preventiva all'entrata delle merci nella Comunità. In tale ambito l'Agenzia delle Dogane ha raggiunto il top a livello EU, come dimostrato dal fatto che l'Italia, unico dei 27 Stati Membri, è stata chiamata a fornire nel seminario congiunto di Richmond del 6 e 7

ottobre 2011¹⁰ due delle sei figure di riferimento del seminario. Inoltre, in tale ambito ed anche successivamente, all'Italia è stato riconosciuto di essere uno dei due SM (insieme alla Spagna) che hanno implementato un sistema che permette di unificare le dichiarazioni ed i controlli di sicurezza con quelli doganali¹¹, best practice richiamata anche, recentemente, nella relazione della PriceWaterhouseCoopers, società incaricata dalla UE per uno studio finalizzato al miglioramento del sistema UE di gestione dei rischi;

- 2) il sistema **ECS** (Export Control System) che rende possibile, unitamente all'obbligo di presentazione della Dichiarazione Sommaria di Uscita (EXS – per le operazioni di uscita che non richiedono dichiarazione doganale, principalmente transshipment) l'analisi dei rischi armonizzata sulla sicurezza per le merci in uscita dalla Comunità, attraverso l'utilizzo di Criteri di Rischio Comuni. Anche in tale ambito l'Agenzia delle Dogane è riconosciuta come leader nei controlli doganali UE, essendo stata chiamata dalla Commissione a costituire, insieme a Germania e Olanda, il sottogruppo ristretto di esperti che dovevano definire le tipologie di merci sensibili per la sicurezza in uscita dalla UE. In tale ambito, la professionalità degli esperti dell'Agenzia, unitamente alla capacità di elaborare in tempo reale, attraverso le applicazioni informatiche doganali, i livelli di impatto sulle esportazioni italiane delle tipologie di merci ipoteticamente da sottoporre a controllo durante le operazioni di esportazione, ha evitato che una errata valutazione degli esperti tedeschi, ripetutamente proposta, sul volume delle esportazioni delle merci classificate nelle Nomenclature Combinata con cui vengono classificati anche i beni dual use listati determinasse, rendendone obbligatori i controlli a livello UE, impatti devastanti sulle esportazioni dell'Unione ed in particolare dell'Italia e della stessa Germania. Il risultato finale è stato che i tedeschi dopo alcuni mesi, verificati i propri dati alla luce delle argomentazioni dell'Italia, hanno poi richiesto di inserire nella proposta conclusiva una lista di merci ancora più ridotta rispetto a quella proposta dall'Italia¹²;
- 3) il sistema **EORI** (Economic Operators Registration and Identification) per **l'identificazione univoca in tutta la Comunità dei vari soggetti**, comunitari e non, indicati nelle varie dichiarazioni da presentare in dogana;
- 4) lo status di soggetto **AEO** (Authorized Economic Operator), quale figura di **operatore affidabile cui concedere benefici in termini di procedure e controlli doganali e di sicurezza**;
- 5) il sistema elettronico di collegamento **RIF** (Risk Information Form), nell'ambito del più ampio CRMS (Common Risk Management System) per **lo scambio di informazioni sui**

¹⁰ Oggetto del seminario era lo stato di applicazione nei vari SM dei sistemi nazionali di gestione dei rischi sicurezza all'entrata e l'individuazione delle criticità evidenziate nell'avvio di tale sistema.

¹¹ Opzione estremamente vantaggiosa per gli importatori per le evidenti ricadute positive in termini di tempo e costi.

¹² La lista tedesca avrebbe comportato per l'Italia oltre 300.000 controlli all'anno, contro i circa 32.000 della lista italiana, ora in fase di ulteriore ridimensionamento. Si tratta di controlli sulla qualità intrinseca delle merci, estremamente invasivi e lunghi, soprattutto se effettuati in dogana, con il rischio concreto per l'esportatore di perdere l'imbarco, di incorrere in penali e, in casi estremi, di perdere il contratto.

rischi e sui risultati positivi dei controlli per la condivisione e l'utilizzo di tali dati, da parte di ciascuno Stato Membro, nell'analisi dei rischi.

Va evidenziato come **la politica complessiva delle istituzioni comunitarie sia ormai orientata verso la focalizzazione dei controlli doganali nel settore della security and safety, mentre i tradizionali controlli di tipo tributario vanno perdendo importanza e soprattutto verranno impostati sul sistema del controllo a posteriori, essenzialmente per mezzo di verifica della contabilità aziendale.**

La Cooperazione istituzionale in ambito nazionale

A **livello nazionale**, oltre alla tradizionale collaborazione con il Corpo della Guardia di Finanza, l'Agenzia ha instaurato proficui rapporti con le altre strutture specialistiche delle forze di polizia. A tal riguardo, la **Direzione Investigativa Antimafia** ha considerato di significativa importanza l'apporto dell'Ufficio Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane nell'analisi delle fenomenologie illecite relative ai delitti di contrabbando e di contraffazione, anche in relazione alle connessioni con la criminalità organizzata cinese e nazionale. Detta collaborazione istituzionale si è sostanziata, durante gli anni 2004-2007, a partire dall'“*Operazione Napoli*” in analisi congiunte diramate ai Centri Operativi D.I.A. sul territorio nazionale, oltre che in informative alle competenti Autorità Giudiziarie per investigazioni di polizia giudiziaria in procedimenti coordinati dalle **Direzioni Distrettuali Antimafia** di Roma e di Napoli.

L'Operazione Napoli ha dato luogo, nel 2004, tra l'altro, al **sequestro di oltre 600 container**, riguardanti, nella quasi totalità dei casi, **merce di origine cinese** appartenente ai **settori merceologici a rischio (indumenti, tessuti, giocattoli, orologi, accessori di abbigliamento, materiale elettrico ed elettronico ecc.)**, con l'**accertamento di circa 730 violazioni**, di natura penale e amministrativa (contraffazione, falsa e /o fallace indicazione di origine - tutela made in Italy ex art. 4, comma 49, Legge 350/2003 -, contrabbando, violazione divieti economici, violazione delle norme sulla sicurezza generale dei prodotti, sulla circolazione dei rifiuti ecc.).

Oltre alle rilevanze investigative acquisite nell'ambito dei connessi procedimenti penali, le attività di analisi congiunte hanno consentito, come esplicitato dalla D.I.A., l'individuazione “*interessi convergenti tra la criminalità organizzata cinese e quella campana, nell'introduzione di merce contraffatta....attraverso il tentativo di infiltrazione nelle attività tecniche degli spedizionieri doganali.*”

Negli anni 2009-2010, l'Ufficio Antifrode Centrale, a seguito di specifico Memorandum sottoscritto tra il Direttore Generale dell'Agenzia ed il **Procuratore Nazionale Antimafia**, ha collaborato e sta collaborando nell'ambito di specifici gruppi di lavoro coordinati dalla **Direzione Nazionale Antimafia**, per la predisposizione di relazioni, di analisi dei flussi e delle fenomenologie illecite connesse sia al contrabbando che alla contraffazione, allo scopo di mappare gli interessi della criminalità organizzata nelle attività di import-export, per il contrasto delle attività criminose in detto settore. Negli anni precedenti, con diverse operazioni speciali coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Roma, quali “*Ultimo Imperatore*”, l'Agenzia delle Dogane ha collaborato con altri organi di p.g. quali la Squadra Mobile della Questura di Roma in indagini specificamente rivolte al contrasto del contrabbando e della contraffazione.

Le attività di prevenzione e contrasto specifico sono state condotte analizzando vari settori merceologici, in modo da definire azioni di contrasto degli illeciti perpetrati nei settori di maggiore rilevanza per l'economia nazionale. Per queste valenze prioritarie sono state condotte attività mirate

nel controllo del commercio internazionale di prodotti quali l'abbigliamento ed il tessile in generale, le calzature e, da ultimo, i prodotti agro-alimentari.

In detto contesto, il **Ministero delle Politiche Agricole e Forestali**, con apposito provvedimento ed a seguito dei contatti intercorsi con l'Agenzia, ha inserito l'Agenzia delle Dogane tra gli organismi interessati dalle attività di prevenzione e contrasto delle frodi nel settore agroalimentare. A tale proposito, funzionari dell'Ufficio Centrale Antifrode, unitamente a rappresentanti dell'Ispettorato Centrale per il Controllo dei Prodotti agroalimentari – I.C.Q. del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, della Guardia di Finanza, del Comando Carabinieri per la Sanità (N.A.S.), del **Comando Carabinieri Politiche Agricole** – Nuclei Antifrodi, della Polizia di Stato e della A.G.E.A., sono stati inseriti nel Comitato tecnico che coordina le iniziative di controllo delle diverse istituzioni impegnate per la tutela della qualità delle produzioni olearie nazionali e dell'intero settore produttivo agro-alimentare. Nell'ambito di tale collaborazione, l'Agenzia ha sviluppato specifiche analisi per il contrasto di fenomeni fraudolenti e di contraffazione nel delicato settore alimentare (olio, pomodori, ecc.) che hanno portato al sequestro di ingenti quantitativi di prodotti. Di significativa importanza appare, anche alla luce dell'esito favorevole del correlato procedimento penale, il sequestro di spedizioni di concentrato di pomodoro dichiarato falsamente "made in Italy" (Rif. Tribunale di Salerno) e di **1.300.000 barattoli di pomodori denominati "San Marzano" per contraffazione di marchio di marchio di origine protetta**.

Di grande rilevanza appaiono inoltre, anche in termini di impegno di risorse umane, le collaborazioni richieste, a livello di investigazioni di polizia giudiziaria, da **varie Procure della Repubblica** e da diversi corpi specialistici delle forze di polizia. Si cita, per tutte, l'Operazione Aréquino, coordinata dalla Procura della Repubblica di Siena, per una indagine condotta dal Comando Nucleo Polizia Tributaria di Siena, da U.P.G. dell'I.C.Q.R.F. del Ministero Politiche Agricole Alimentari e forestali, in collaborazione con l'Ufficio Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane e con la Direzione Centrale Laboratori Chimici dell'Agenzia. L'operazione ha riguardato **ingenti quantitativi di olio di oliva dichiarato falsamente italiano e con gravi irregolarità relative alla qualità, dichiarata alla voce "extravergine" e risultata, invece "olio di oliva" o "olio lampante"**. Per il rilevante interesse suscitato dalla medesima operazione si allega alla presente relazione il relativo comunicato stampa.

Le campagne straordinarie di controllo per la prevenzione e repressione delle frodi olearie hanno assunto rilevanza prioritaria proprio alla luce dello straordinario interesse evidenziato dalle autorità politiche del Paese, in un settore cardine dell'economia nazionale e per la tutela delle produzioni che più di altre caratterizzano il "made in Italy" ed i prodotti conosciuti come italiani nel mondo. Nell'ambito di queste campagne, centinaia di controlli mirati presso vari porti nazionali assicurano una crescente deterrenza del sistema nazionale di controllo del settore e caratterizzano inoltre la capacità dell'Agenzia di relazionarsi in modo sinergico con le altre amministrazioni dello Stato poste a presidio della legalità e della qualità della produzione agroalimentare italiana.

Le collaborazioni su vari settori ed illeciti, tributari ed extratributari, con varie Procure della Repubblica – Direzioni Distrettuali Antimafia hanno assunto grande importanza nell'ambito delle analisi dei flussi del commercio internazionale, per la prevenzione e repressione degli illeciti sia tributari che extratributari. L'Ufficio Centrale Antifrode ha partecipato anche alle fasi operative finali di grandi inchieste che hanno svelato gli interessi della criminalità organizzata nei flussi di commercio internazionali. Si citano in detto ambito, per esempio, le attività che hanno condotto alla esecuzione dell'Ordinanza di Custodia cautelare in carcere per 29 soggetti emessa nel dicembre 2009 dal Tribunale di Reggio Calabria, oltre al decreto di perquisizione di numerose abitazioni ed aziende emessi dalla Procura della Repubblica - **Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria**, nell'ambito dell'Operazione di polizia giudiziaria denominata "MAESTRO". La stessa operazione, condotta dalla D.D.A. di Reggio Calabria e svolta in collaborazione tra il R.O.S. Carabinieri, l'Ufficio Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane e personale delle Direzioni Regionali di Napoli, Firenze e Venezia, ha riguardato delitti di associazione a delinquere di stampo mafioso, finalizzata alla importazione di considerevoli quantitativi di merce in contrabbando e contraffatta. Con la stessa inchiesta, è stato accertato l'interesse di una cosca della 'ndrangheta nel commercio di merce contraffatta e nella possibilità di utilizzare, almeno in parte, i proventi della contraffazione e del contrabbando, per l'acquisto e la gestione di attività economico-commerciali. Con i provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria reggina, sono state poste sotto sequestro diverse aziende ed un complesso alberghiero situato vicino Roma del valore di circa 52 milioni di euro.

L'attenzione rivolta **all'aspetto internazionale** del fenomeno illecito in argomento della presente si era peraltro in precedenza concretizzata, nel 2008-2009, in attività di polizia giudiziaria in virtù della quale erano stati posti in sequestro decine di migliaia di scarpe contraffatte che una organizzazione criminale transnazionale italo-ceca-vietnamita aveva tentato di introdurre in Italia ed in Europa attraverso il porto di Gioia Tauro. Le attività di indagine, coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Roma e svolte in sinergia tra il ROS Carabinieri, l'Ufficio Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane e l'Ufficio delle Dogane di Gioia Tauro, ha svelato i meccanismi criminali con i quali le organizzazioni criminali cercano di permeare il tessuto economico – commerciale, strumentalizzando le facilitazioni previste per l'apertura di aziende commerciali in territorio comunitario.

Di significativa importanza si è rivelato, in dette operazioni di controllo e contrasto, l'uso degli scanner in dotazione degli uffici doganali¹³, poiché hanno consentito, sulle spedizioni selezionate con le attività investigative e d'intelligence, l'individuazione dei carichi di copertura, che apparivano di consistenza, impacchettamento e profilo merceologico differente dalle merci dichiarate nelle bollette doganali.

Nel settore del contrasto al traffico illecito di rifiuti l'Agenzia ha elaborato analisi riguardanti i traffici della specie. I risultati ottenuti nel contrasto a tale fenomeno, in sinergia con altre Forze di

¹³ L'Agenzia delle Dogane ha 29 Scanner dislocati presso i maggiori valichi doganali ed i centri logistico-commerciali del Paese. Gli scanner sono interconnessi con una Sala Analisi situata presso l'Ufficio Centrale Antifrode, in Roma, in un network dedicato che consente anche la comparazione delle immagini.

Polizia, sono stati pubblicati nei rapporti ECOMAFIA annuali predisposto da Legambiente. Particolare risalto è stato dato al contributo fornito sull'analisi dei flussi illeciti all'interno del capitolo dedicato ai "Mercati globali dell'ecomafia". Inoltre, l'attività di contrasto al traffico illecito di rifiuti è proseguita in sinergia con l'Arma dei Carabinieri, Comando per la Tutela dell'Ambiente, con il quale l'Agenzia ha sottoscritto nel 2006 un memorandum di intesa. Si segnala, inoltre, la preziosa collaborazione avviata anche con i Comandi territoriali della Guardia di Finanza e delle Agenzie regionali di protezione dell'ambiente, A.R.P.A..

La collaborazione istituzionale tra il **Ministero dei Beni Culturali – Uffici Esportazione, Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale** e l'Agenzia delle Dogane – Ufficio Antifrode Centrale ha dato vita all'"Operazione Ali"; nell'ambito di tale collaborazione sono stati organizzati scambi informativi e controlli congiunti negli spazi doganali per le operazioni doganali import-export e transito riconducibili ai soggetti segnalati dal Comando dei Carabinieri già citato. Il complesso delle attività che hanno fatto parte di questa Operazione congiunta ha comportato la predisposizione di specifici profili di rischio nel circuito doganale di controllo.

In materia di collaborazioni inter-istituzionali e per favorire logiche di intervento "multi-agenzia", l'Agenzia ha partecipato al "Tavolo di lavoro tecnico interministeriale" coordinato dalla **Marina Militare** Italiana, che ha lo scopo di adottare strategie tese alla protezione ed alla sorveglianza dei traffici mercantili, al controllo dell'immigrazione clandestina, alla lotta dei traffici illeciti (narcotraffico, traffico d'armi e traffico di esseri umani), oltre a quelle riferibili alla più ampia e strategica funzione di difesa e sicurezza del territorio nazionale. A tale proposito, è stato fornito il contributo richiesto per la stesura finale del documento "Dispositivo Interministeriale Integrato di Sorveglianza Marittima" – D.I.I.S.M..

Cooperazione e mutua assistenza a livello comunitario ed internazionale

L'Agenzia delle Dogane partecipa ai lavori in sede comunitaria sia nell'ambito dei Comitati ad alto livello presso la Commissione europea ed il Consiglio U.E., competenti a delineare le scelte strategiche in materia di politica doganale e fiscale, sia presso i gruppi di lavoro in sede tecnica per le proposte di modifica delle norme del Codice doganale comunitario e delle relative disposizioni di applicazione nonché per l'adozione di accordi amministrativi concernenti le procedure amministrative.

Fra le attività di particolare rilievo si segnalano la definizione del nuovo Codice doganale comunitario, le iniziative per lo sviluppo del progetto e-customs, il processo di informatizzazione delle procedure amministrative, il coordinamento delle posizioni comunitarie per le attività in ambito OMD (Organizzazione Mondiale delle Dogane) e la cooperazione con i Paesi asiatici nel contesto delle relazioni ASEM – Paesi membri dell'Europa e dell'Asia.

Sotto il profilo operativo, il costante impegno dell'Agenzia e la collaborazione con i partner comunitari hanno consentito di ottenere risultati di rilievo nelle attività internazionali di contrasto agli illeciti tributari ed extratributari.

Significativa è stata la partecipazione alle “operazioni doganali congiunte”, che consentono a tutti gli Stati membri di agire contemporaneamente ed in modo coordinato su settori particolarmente “a rischio” e meritevoli di attenzione e sui quali occorre concentrare l'attività di contrasto agli illeciti. Tali operazioni permettono di affinare l'analisi dei rischi, le relative metodologie di contrasto e le conseguenti attività operative.

Relativamente, poi, ai programmi di azione comunitaria in materia doganale e fiscale, Dogana 2013 e Fiscalis 2013, sono stati pianificati ed organizzati numerosi scambi, seminari, convegni ed incontri.

Si segnala, inoltre, che nell'ambito del programma Fiscalis - settore accise, l'Agenzia svolge una attività di coordinamento dei funzionari designati dal Dipartimento delle Finanze e dalla Guardia di Finanza, curando anche per questi la partecipazione a gruppi di lavoro e seminari.

I risultati conseguiti nell'ambito delle sopradette attività sono estremamente positivi, specie per quanto riguarda la molteplicità delle azioni intraprese, che hanno registrato un rilevante incremento. Una conferma in tal senso è data dall'accoglimento di tutte le proposte formulate in materia di benchmarking e dalla partecipazione di rappresentanti dell'Agenzia ai Gruppi di progetto sia nell'ambito di Dogana 2013 che del Fiscalis 2013, che prevedono un numero ristretto di partecipanti connotati da elevati standard professionali.

Nel settore delle frodi in materia di IVA intracomunitaria è poi proseguita la gestione e lo scambio di informazioni con gli altri Stati membri, che avviene attraverso il CLO (Ufficio centrale di collegamento), per accertare l'effettiva immissione in consumo della merce presso lo Stato membro di destinazione, ove si verifica il presupposto impositivo.

L'attività svolta ha riguardato la gestione delle richieste di scambio di informazioni tra l'Italia e gli Stati membri e viceversa, attraverso i modelli "SCAC 2004", attinenti ad ipotesi di avvio di indagini, e i modelli "SCAC 383", relativi a frodi già accertate, il cui utilizzo risulta particolarmente cresciuto negli ultimi anni in considerazione dei sempre maggiori risultati positivi che tale strumento sta registrando nella lotta alle frodi all'IVA intracomunitaria.

E' proseguita inoltre la collaborazione con l'OLAF, con il quale è stata costantemente attuata una sinergia amministrativa e uno scambio informativo concernente frodi o situazioni di rischio che hanno contribuito a rafforzare il rapporto collaborativo e ad aumentare l'efficacia complessiva del sistema dei controlli e del livello di sicurezza.

Nel settore delle accise sono gestite le segnalazioni del sistema comunitario Early Warning System, riguardanti merci fiscalmente sensibili ed attività di mutua assistenza amministrativa, attiva e passiva, relativamente ad operazioni di transito doganale.

Nel settore della mutua assistenza amministrativa in materia doganale è dedicata specifica attenzione al rafforzamento della cooperazione internazionale attraverso la stipula di accordi e convenzioni sul piano bilaterale, comunitario e multilaterale.

In particolare, sono state poste in essere molteplici attività per la negoziazione di accordi con Paesi terzi, quali il Messico, gli Emirati Arabi Uniti, l'Egitto, il Giappone, la Bolivia, La Tunisia e il Marocco con l'obiettivo di garantire una sempre maggiore sicurezza e regolarità all'interscambio commerciale.

Nell'ambito dei rapporti con la Repubblica Popolare Cinese, assume significativo rilievo - in termini di risultati operativi - l'attività di controllo "a posteriori" effettuata a seguito degli esiti della mutua assistenza amministrativa in materia doganale (di cui all'Accordo CE-Cina) e della procedura di cooperazione amministrativa in materia di origine.

E' stato inoltre stipulato un Accordo di cooperazione operativa tra l'Agenzia e l'Amministrazione doganale della Repubblica Popolare Cinese per un gemellaggio tra l'ufficio delle Dogane di Genova e la Dogana portuale di Tianjin .

Si segnala, altresì, che è stata intensificata l'attività di cooperazione con le Amministrazioni doganali di Francia e Spagna (nell'ambito di un'intesa trilaterale) e di Malta, Cipro e Grecia (nel contesto di una iniziativa quadrilaterale) allo scopo di accrescere la reciproca collaborazione nel mercato interno, nonché di convenire posizioni il più possibile coordinate in ordine a tematiche di reciproco interesse, che riguardano in particolare l'area mediterranea orientale.

Di notevole rilievo è anche la cooperazione con i Paesi asiatici nel contesto delle relazioni ASEM (Paesi membri dell'Europa e dell'Asia) e l'avvio, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, del tavolo negoziale dell'ACTA (Anticounterfeiting Trade Agreement).

Nell'ambito del piano di azione CE-USA, l'Agenzia continua ad assicurare il proprio qualificato contributo alla iniziativa sulla sicurezza dei container (CSI) mediante l'utilizzo delle apparecchiature scanner localizzate nei porti ed un approccio comune alla gestione dei rischi.

Particolare attenzione è rivolta anche all'assistenza tecnica a favore dei Paesi terzi per favorirne ed accelerarne il processo di integrazione in ambito doganale, sia per gli aspetti amministrativi che operativi.

A tal fine, nel contesto dello sviluppo delle politiche di vicinato promosse dalla Commissione europea, l'Agenzia partecipa a diverse iniziative di cooperazione e di assistenza tecnica. Tali attività si rivelano significative non solo per la visibilità e il prestigio internazionale che le stesse conferiscono, ma anche perché assicurano tra i soggetti coinvolti una stretta collaborazione amministrativa, favorendo lo sviluppo degli scambi commerciali bilaterali in un clima di maggiore trasparenza e sicurezza. Tra queste iniziative si inseriscono i progetti di gemellaggio, il cui onere finanziario per la realizzazione è esclusivamente a carico della Commissione europea.

L'Agenzia si è aggiudicata numerosi progetti di gemellaggio (Marocco, Giordania, Lituania, Turchia e Serbia) ed ha, pertanto, fornito attività di assistenza tecnica e formazione attraverso la definizione del relativo piano di lavoro con l'individuazione, nel dettaglio, delle singole attività da svolgere in collaborazione con l'Amministrazione doganale del Paese beneficiario. Dette attività hanno riguardato sia la pianificazione e l'organizzazione delle azioni di assistenza sia la realizzazione dei singoli interventi formativi.

Infine, per quanto riguarda la Turchia, l'Agenzia si è aggiudicata due progetti comunitari di gemellaggio, uno in materia di NCTS e l'altro su ITMS. Il progetto relativo all'NCTS (New Computerised Transit System) mira a fornire assistenza tecnica e formazione all'Amministrazione doganale turca per uniformarsi alla legislazione comunitaria in materia di transito comune. Il gemellaggio relativo all'ITMS (Integrated Tariff Management System) è finalizzato, invece, al rafforzamento ed alla modernizzazione della Amministrazione turca, con particolare riguardo alla realizzazione di sistemi informatici compatibili con quelli comunitari, per i settori della tariffa doganale, della classificazione tariffaria e dell'origine delle merci.

Tali progetti prevedono l'effettuazione in loco di azioni finalizzate alla preparazione dell'Amministrazione doganale turca all'utilizzo dei sistemi doganali NCTS ed ITMS, installati e resi operativi da soggetti privati contrattualizzati dalla Commissione europea.

L'Agenzia si è infine aggiudicata un gemellaggio con la Croazia in materia di Export Control System (ECS).

Merita di essere sottolineato che la stretta collaborazione che si instaura con il Paese beneficiario, oltre a rafforzare i rapporti commerciali tra le Parti, può facilitare anche la stipula di accordi intergovernativi bilaterali di mutua assistenza amministrativa in materia doganale, come è accaduto con il Regno Hascemita di Giordania, oppure può portare a rivedere quelli già esistenti per estenderne il campo di applicazione a seguito dell'evoluzione del contesto internazionale e dei nuovi orientamenti dell'OMD in materia di sicurezza e controllo, come si è verificato con il Marocco.

Molteplici iniziative sono state realizzate anche nell'ambito del Programma comunitario TACTA (Technical Assistance to Customs and Tax Administrations), finalizzato a fornire

assistenza tecnica nei settori doganali e fiscali alle Amministrazioni dell'Albania, della Bosnia - Erzegovina, del Kosovo, del Montenegro e della Serbia.

In tale contesto è stato sottoscritto dall'Agenzia e dai competenti Servizi della Commissione europea il Service Contract per la gestione del Programma, affidata al Consorzio pubblico-privato "I.T.A.C.A.", di cui l'Agenzia delle Dogane è capofila. Sul tema, l'Agenzia ha organizzato, nel corso del 2008, il Secondo Forum sulla Cooperazione Regionale nell'area balcanica, per la creazione di un "Forum Regionale" permanente con regole condivise e concordate da parte dei vertici delle Amministrazioni interessate.

L'iniziativa si è posta l'obiettivo di realizzare una maggior cooperazione istituzionale ed amministrativa al fine di ottenere una più efficace prevenzione e repressione delle frodi e dei traffici illeciti, nonché di creare le condizioni per la semplificazioni delle procedure doganali, con conseguenti positivi sviluppi per l'interscambio commerciale tra l'Italia e detti Paesi.

Al citato Consorzio I.T.A.C.A. è stata, inoltre, affidata dalla Commissione europea la gestione del progetto SEMS (South East Europe Messaging System), un sistema di messaggeria elettronica che favorisce lo scambio di dati sicuro ed in tempo reale tra le Amministrazioni coinvolte, nei settori delle imposte dirette ed indirette.

Si segnala, infine, che l'Agenzia delle Dogane, in qualità di capofila, unitamente alla SOGEI, alla società Sviluppo Globale G.E.I.E., nonché a tre società macedoni, specializzate nel settore gestionale ed informatico, ha costituito il Consorzio IT@MAC che si è aggiudicato la gara per la fornitura all'Amministrazione doganale macedone di un sistema informatico, il cui software ha come base quello attualmente utilizzato dall'Agenzia, che dovrà essere adeguato alle specifiche necessità delle Dogane macedoni.

Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti conclusi

	ANNO	PROGETTO
1	2005-2006	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale slovacca
2	2005-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale del Regno del Marocco (Agenzia e MISE)
3	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale della Repubblica di Tunisia
4	2006-2008	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale del Regno Hashemita di Giordania
5	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale polacca
6	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale bulgara
7	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale ungherese
8	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale slovacca
9	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale libanese
10	2007-2008	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale lituana
11	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale croata
12	2007-2009	Progetto "Mezzogiorno-Balcani"
13	2008-2009	Progetto TACTA
14	2008-2009	Progetto SEMS
15	2008-2010	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale turca in materia di NCTS
16	2008-2010	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale turca in materia di ITMS
17	2009-2011	Progetto per il " <i>Supporto Regionale per l'aggiornamento, l'implementazione ed il monitoraggio delle strategie per la Gestione Integrata delle Frontiere e lo sviluppo di iniziative regionali e transfrontaliere</i> "
18	2009-2011	Tender "CDPS" (Customs Declaration Processing System), bandito dall'Amministrazione doganale macedone

Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti in corso

	ANNO	PROGETTO
1	2010-2011	Progetto in materia di "esercizio regionale sui blueprints doganali e fiscali"
2	2010-2011	Nuovo Progetto "Dogane Area Balcanica"
3	2011	Gemellaggio con l'Amministrazione doganale turca in materia di laboratori chimici
4	2010-2012	Progetto SEED (<i>Systematic Electronic Exchange of Data</i>)
5	2010-2012	Progetto in materia di "assistenza tecnica per lo sviluppo della roadmap per la gestione delle frontiere e per la realizzazione di uno studio dei punti di frontiera" a favore del Governo turco
6	2010-2012	Gemellaggio con la Georgia in materia di rafforzamento dei Servizi doganali, sanitari, veterinari e fito-sanitari
7	2010-2012	Gemellaggio con la Serbia in materia di rafforzamento della capacità amministrativa ed operativa dell'Amministrazione doganale e di quella fiscale
8	2012	Gemellaggio con le Dogane albanesi concernente il "rafforzamento della capacità amministrativa e operativa".

Gli accordi con le Associazioni

Al fine di sviluppare una efficace cooperazione tra l’Agenzia delle Dogane ed il mondo delle imprese e dei consumatori allo scopo di prevenire e contrastare con maggior efficacia i traffici illeciti di prodotti contraffatti e di merci usurpative, unitamente alle altre infrazioni alla normativa doganale, l’Agenzia ha stipulato numerosi memorandum di intesa (vedi scheda allegata) con importanti associazioni di categoria.

Scopo di tali memorandum è innanzitutto quello di facilitare il colloquio tra la dogana e le imprese, e per tale ragione è stato istituito, con le associazioni firmatarie dei predetti memorandum, un tavolo tecnico di confronto che si riunisce periodicamente nell’ambito del quale vengono discusse le esigenze e le relative proposte di soluzione prospettate dai soggetti partecipanti al tavolo stesso.

Altra finalità dei memorandum è quello di svolgere, attraverso le associazioni di categoria, un’efficace azione di promozione e di diffusione della conoscenza tra le imprese associate dei nuovi strumenti attivati dall’Agenzia per la tutela dei diritti intellettuali e per una semplificazione dei controlli doganali quali il progetto FALSTAFF e lo status comunitario di Operatore Economico Autorizzato (AEO).

MEMORANDUM DI INTESA PER LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE

STIPULATI DALL’AGENZIA DELLE DOGANE

	SIGLA	ASSOCIAZIONE	DATA STIPULA
1	FAPAV	Federazione antipirateria audiovisiva	15.01.2002
2	FPM	Federazione contro la pirateria musicale	15.01.2002
3	SNB REACT	Associazione cooperativa d’imprese olandese	09.09.2002
4	ANCI	Associazione nazionale calzaturifici italiani	11.04.2003
5	ASSUTEL	Associazione nazionale aziende degli utensili elettrici	04.07.2003
6	IMQ	Istituto del marchio di qualità	04.07.2003
7	ANIE	Associazione nazionale industrie elettriche	22.07.2003
8	INDICAM	Istituto di contromarca per la lotta alla contraffazione	03.09.2003
9	FEDERCONSUMATORI	Federconsumatori	29.03.2004
10	ASSOGIOCATTOLI	Assogiocattoli	31.03.2004

XVI LEGISLATURA — VI COMMISSIONE — SEDUTA DEL 18 SETTEMBRE 2012

11	FEDERLEGNO - ARREDO	Federlegno - Arredo	21.04.2004
12	CONFINDUSTRIA	Confindustria	03.06.2004
13	CONFAPI	Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria	22.06.2004
14	ASSICOR	Associazione intercamerale di coordinamento per lo sviluppo produttivo dell'oreficeria, argenteria ed affini	22.02.2005
15	SISTEMA MODA ITALIA	Associazione Italiana delle industrie della filiera tessile abbigliamento	28.02.2005
16	Associazione Tessile Italiana	Organo di rappresentanza collettiva delle imprese che operano nell'ambito della filiera tessile italiana	28.02.2005
17	Federazione Tessilvari	Federazione italiana industriali dei tessili vari e del cappello	28.02.2005
18	A.N.F.A.O.	Associazione Nazionale Fabbricanti Articoli Ottici	19.04.2005
19	ASSOCOMAPLAST	Associazione nazionale costruttori di macchine e stampi per materie plastiche	18.05.2005
20	UNINDUSTRIA TREVISO	Unione degli industriali della provincia di Treviso	26.05.2005
21	UNIDI	Unione Nazionale Industrie dentarie	07.09.2005
22	Assindustria Ascoli Piceno	Associazione Industriale Ascoli Piceno	09.09.2005
23	Unindustria Padova	Unione degli industriali della provincia di Padova	17.10.2005
24	Assindustria Firenze	Associazione degli industriali della provincia di Firenze	19.10.2005
25	Associazione Industriale Bresciana	Associazione degli industriali della provincia di Brescia	24.01.2006
26	Federacciai	Federazione che rappresenta le Imprese Siderurgiche Italiane	21.06.2007
27	UCIMU-SISTEMI	UCIMU-SISTEMI PER PRODURRE, Associazione Costruttori Italiani Macchine Utensili, Robot e Automazione	10.07.2007
28	ASSOPROM	Associazione Italiana Produttori e Distributori Articoli Pubblicitari e Promozionali	21.05.2008
29	CONFCOMMERCIO	Confederazione Generale Italiana del Commercio, del Turismo, dei Servizi, delle Professioni e delle PMI	18.06.2008

30	ANIMA	Federazione delle Associazioni Nazionali dell'Industria Meccanica varia ed Affine	25.07.2008
31	ANVE	Associazione Nazionale Vivaisti Esportatori	19.05.2009
32	AESVI	Associazione Editori Software Videoludico Italiana	02.11.2009
33	FARMINDUSTRIA	Farmindustria - Associazione delle imprese del farmaco	02.11.2009
34	COLDIRETTI	Confederazione Nazionale Coldiretti	26.1.2010
35	ANIE	Federazione Nazionale Imprese Elettriche ed Elettroniche	27.04.2010
36	SIAE	Società Italiana degli Autori ed Editori	10.05.2010
37	ASSOROLOGI	Associazione produttori e importatori orologi e forniture per orologeria	26.01.2011

Riconoscimenti e premi

Nell'anno 2003 l'European Institute of Public Administration con il supporto dell'Information Society Technologies Programme della Commissione europea ha avviato il programma **eEurope Awards** al fine di riconoscere e premiare le iniziative europee dal forte contenuto innovativo nel campo dell'e-government, segnalando i casi di best practice europei, per promuovere così lo scambio di esperienze e abilità tra gli Stati membri.

Il premio viene assegnato con cadenza biennale.

L'Agenzia delle Dogane è stata premiata nelle quattro edizioni finora realizzate.

- **eEurope Awards for eGovernment 2009 - Good Practice Project'** nella categoria "eGovernment enabling administrative efficiency and effectiveness per il progetto **"Il Trovatore"** finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFID nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container ma soprattutto ad acquisire elementi per individuare un nuovo modello organizzativo e procedurale di riferimento, applicabile a diversi scenari portuali ed anche aeroportuali.
- **eEurope Awards for eGovernment 2007** – best practice nella categoria "Better public services for growth and jobs" al sistema informatico dell'Agenzia delle Dogane denominato **A.I.D.A.** (Automazione Integrata Dogane e Accise).
- **Menzione d'onore per il progetto FALSTAFF nell'ambito della manifestazione eEurope Awards for eGovernment 2005 (Manchester, 25 novembre 2005)** . La manifestazione organizzata dall'EIPA (European Institute for Public Administrations - Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione) con cadenza biennale intende premiare i progetti di innovazione che si sono maggiormente distinti nel settore dell'innovazione tecnologica e promossi dalle pubbliche amministrazioni o enti locali di tutti paesi aderenti all'Unione Europea o in via di adesione. La motivazione della giuria è la seguente: "**FALSTAFF** costituisce un progetto innovativo ed ambizioso per contrastare il fenomeno della contraffazione nel mercato unico e può essere un eccellente esempio per gli altri uffici doganali europei nonché per migliorare e rendere più efficace la cooperazione tra gli Stati dell'Unione Europea".
- **Riconoscimento di best practice per il progetto FALSTAFF nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Training and development of human resources in public administrations in the member states of the European Union" condotta nel 2005 (Manchester, 24 novembre 2005)**. L'indagine, promossa dal ministero italiano della funzione pubblica, e affidata ad EIPA, l'Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione, ha avuto l'obiettivo di selezionare le migliori best practice della pubblica amministrazione nel campo della formazione attraverso una ricognizione delle metodologie formative più utilizzate e la diffusione di un questionario relativo alle pratiche formative e di sviluppo delle risorse umane (inviato a circa 200 organizzazioni europee);

1. **Best Practice per il progetto S.TRA.D.A. (Sistema di TRAnsito Doganale Automatizzato) nell'ambito della manifestazione eEurope Awards for eGovernment 2003 (Como, 8 luglio 2003).** La manifestazione organizzata dall'EIPA (European Institute for Public Administrations - Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione) con cadenza biennale intende premiare i progetti di innovazione che si sono maggiormente distinti nel settore dell'innovazione tecnologica e promossi dalle pubbliche amministrazioni o enti locali di tutti paesi aderenti all'Unione Europea o in via di adesione. La motivazione della giuria è la seguente: "Il progetto STRADA che rappresenta la soluzione adottata dall'amministrazione doganale italiana nell'ambito del progetto NCTS consente di:
 - unificare e semplificare le procedure di transito
 - agevolare la circolazione delle merci;
 - prevenire e combattere le frodi."

1. Premio CIONET Italia Award 2012 "Per la realizzazione del sistema di gestione logistica, mediante l'uso di tecnologie innovative e con un coefficiente di riutilizzabilità rilevante anche in ambito internazionale";

2. Concorso **Premiamo i risultati - anno 2010 (bandito dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione)**: menzione speciale per il progetto "Il Trovatore" per il miglioramento del servizio erogato e della soddisfazione dei relativi clienti per aver attuato nel 2009 un piano di miglioramento che ha coinvolto diffusamente l'organizzazione e gli stakeholder e raggiunto tutti i risultati attesi. Il progetto "il Trovatore" è finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFID (identificazione a radio frequenza) nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container e il monitoraggio, ai fini di controllo, delle merci.

3. **Premio WCO Trophy 2008 Yolanda Benitez per il contrasto alla contraffazione e alla pirateria (Bruxelles, 27 giugno 2008)**. Il premio è stato consegnato a Bruxelles, presso la sede dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane dal Segretario Generale, Michel Danet, nel corso dei lavori della 112^a sessione del Consiglio. Alla luce delle numerosissime candidature avanzate (l'OMD conta 169 membri) il riconoscimento assume un particolare rilievo.

4. **Premio "Ambiente e legalità" al dr. Giuseppe Peleggi (Enaoli – Grosseto, 11 agosto 2007)**. Il premio è stato assegnato da Legambiente, quale attestato di merito destinato ai magistrati, agli uomini delle forze dell'ordine e della società civile che si sono particolarmente distinti nella lotta alle ecomafie ed alla criminalità ambientale.

5. **3° posto al WCO Trophy 2006 per il contrasto alla contraffazione e alla pirateria (Bruxelles, 30 giugno 2006)**. Il premio è stato consegnato a Bruxelles, presso la sede

dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane, dal Segretario Generale dell'OMD, Michel Danet, nel corso del World Customs Exhibition 2006; nello specifico, sono state premiate le dogane di Corea del Sud, primo premio, Ungheria, secondo premio, ed in terza posizione, a pari merito, l'Agenzia delle Dogane Italiane e l'amministrazione doganale francese.

6. **1° posto Global Anti-Counterfeiting Award 2006 (Parigi, 14 giugno 2006).** Il Global Anti-counterfeiting Award è un prestigioso premio promosso da Authentication News, rivista internazionale che si occupa delle tematiche dell'autenticazione e della sicurezza dei prodotti, pubblicata dal gruppo Reconnaissance International (New York e Londra) e da GACG (Global Anti-Counterfeiting Group) network costituito dalle più importanti associazioni per la lotta alla contraffazione dei maggiori paesi occidentali (ACG inglese, APM tedesco, Andema spagnolo, Union des Fabricants e Comité Colbert francesi, IACC americano, etc.) e di alcuni paesi dell'est del mondo (Cina, India). L'Italia è rappresentata nel GACG da Indicam, Istituto creato nel 1987 da Centromarca, che rappresenta centinaia di aziende, associazioni, enti, studi professionali, organizzazioni impegnati nella lotta alla contraffazione dei prodotti di marca. Il premio, che si articola in quattro categorie (Organismi pubblici, Associazioni, Aziende, Media) è giunto all'ottava edizione e nel passato è stato assegnato a prestigiose organizzazioni come US Customs e DG Taxud della Commissione Europea. La motivazione che evidenzia come nel 2005 sono stati ben oltre 11 milioni i prodotti contraffatti sequestrati dall'Agenzia delle Dogane e che il successo di tali risultati è frutto della maggior efficacia ed efficienza dei controlli operati dall'Agenzia delle Dogane è può essere ricondotto principalmente a due fattori:

- lo sviluppo di una banca dati multimediale dei prodotti autentici integrata nel sistema informativo doganale (progetto FALSTAFF);
- un costante dialogo con tutti i portatori di interessi sui diritti di proprietà intellettuale attraverso un comitato tecnico (tavolo "impresa-consumatori-dogane") che con frequenza pressoché mensile discute sulle implementazioni delle procedure di controllo e sui connessi sviluppi tecnologici.

7. **1° Posto tra le Pubbliche Amministrazioni Centrali al Premio Qualità PP.AA. 2006 (Roma, 12 maggio 2006).** Il premio, assegnato nell'ambito del Forum PA 2006, è stato istituito con bando della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica (G.U. n.110 del 15.5.2005) al fine di estendere, in Italia, un sistema standardizzato, a livello europeo, di valutazione delle performance in un'ottica di orientamento all'eccellenza. L'iniziativa promossa dal citato Dipartimento in collaborazione con il Formez, la Confindustria, l'APQI (Associazione Premio Qualità Italia) e il CNCU (Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti) è finalizzata a riconoscere e valorizzare nelle Organizzazioni pubbliche italiane, l'adozione di modalità di gestione che mirano all'eccellenza. La partecipazione al Premio ha visto l'applicazione di un percorso metodologico - ispirato al modello CAF (Common Assessment Framework) - volto a

valutare l'organizzazione, il funzionamento delle Strutture ed i risultati secondo diverse prospettive di analisi.

8. **1° Posto Premio Indicam 2005 – (Milano, 4 luglio 2005).** In occasione dell'assemblea annuale 2005, si è svolta la **I edizione del premio Indicam**, destinato ogni anno a individuare interventi di contrasto della contraffazione particolarmente efficaci e meritevoli svolti nell'anno precedente e segnalarne i protagonisti. Per la categoria Pubblica Amministrazione il Premio è stato assegnato all'Agenzia delle Dogane con la seguente motivazione: *“Per l'eccellente attività di coordinamento e stimolo del controllo doganale anticontraffazione nel 2004”*.
9. **Premio SteerCargo 2003 per il progetto CARGO (Roma, 14 giugno 2003).** Il premio è stato riconosciuto da SteerCargo, gruppo costituito recentemente dai principali protagonisti del trasporto commerciale aereo (quali i vettori cargo, le compagnie nazionali e internazionali) che si sta occupando del rilancio del settore del trasporto aereo. La motivazione della giuria è la seguente: *“Il progetto Cargo, inserito in quello più globale di “dogana telematica”, permette il continuo controllo elettronico del flusso delle merci e con l'acquisizione telematica delle informazioni i servizi che si occupano di antifrode hanno la possibilità di poter individuare subito la merce sospetta. Le operazioni così automatizzate agevolano e semplificano gli scambi, promuovono la competitività delle imprese nazionali e attirano, al tempo stesso, sempre più correnti di traffico verso gli aeroporti e i porti italiani. Il sistema è già in sperimentazione in tredici porti e i risultati sono apprezzabili e perfettamente compatibili con il sistema europeo.”*

A.C. 5291
DISEGNO DI LEGGE*Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale**Omissis*CAPO IV
REVISIONE DELLA TASSAZIONE IN FUNZIONE DELLA CRESCITA,
DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE
COMMERCIALI E DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE*Omissis*ART. 14.
(Fiscalità ambientale).

1. In considerazione delle politiche e delle misure adottate dall'Unione europea per lo sviluppo sostenibile e per la *green economy*, nonché della proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, di cui alla comunicazione COM(2011)169, il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, nuove forme di fiscalità, finalizzate a preservare e a garantire l'equilibrio ambientale e a rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici in funzione del contenuto di carbonio, adottando, in coerenza con le previsioni della predetta proposta di direttiva, il principio dell'esclusione dalla *carbon tax* dei settori regolati dalla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, e prevedendo che il gettito riveniente dall'introduzione della *carbon tax* sia destinato prioritariamente al finanziamento del sistema di incentivazione delle fonti di energia rinnovabili e degli interventi volti alla tutela dell'ambiente, in particolare alla diffusione delle tecnologie a basso contenuto di carbonio. La decorrenza degli effetti delle disposizioni contenute nei decreti legislativi previsti dal presente articolo è coordinata con la data di recepimento, nei Paesi membri dell'Unione europea, della disciplina armonizzata stabilita in materia al livello della medesima Unione europea.

**MEMORIA CONCERNENTE L'ART. 14
DELLA LEGGE DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DEL SISTEMA FISCALE**

Il disegno di legge recante *delega per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita* contiene all'art. 14 previsioni in materia di fiscalità ambientale.

Tale disposizione, in coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica e con le previsioni contenute nella proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/96/CE che *ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità* (di seguito DTE), delega il Governo ad introdurre nuove forme di fiscalità volte a garantire l'equilibrio ambientale nonché a rivedere la disciplina delle accise. In particolare, in linea con la menzionata proposta di direttiva, prevede che la tassazione tenga conto delle emissioni di CO₂ dei prodotti energetici, fermo restando che i settori sottoposti alla disciplina dello scambio delle quote di emissioni (sistema ETS) siano tenuti indenni dalla quota di tassazione afferente la componente CO₂.

Le entrate afferenti l'introduzione della tassazione della CO₂ saranno destinate prioritariamente all'incentivazione delle fonti di energia rinnovabili e agli interventi volti alla tutela dell'ambiente.

I decreti legislativi di attuazione della disposizione in parola entreranno in vigore in coerenza con le disposizioni di recepimento della emananda direttiva.

In relazione alla proposta di direttiva che modifica la DTE va evidenziato che tale proposta è stata presentata dalla Commissione agli Stati membri nell'aprile 2011.

Con la suddetta proposta la Commissione ha inteso allineare le disposizioni della direttiva agli obiettivi che l'Unione europea si è data in materia di energia e di cambiamenti climatici, in adesione alle richieste del Consiglio europeo del marzo 2008.

In particolare con la proposta la Commissione intende introdurre due distinti pilastri per la tassazione dei prodotti energetici uno legato alla componente relativa alle emissioni di CO₂ (aliquota*tonn di CO₂ emessa) e l'altro relativo alla componente energetica (aliquota*Gj), in modo tale che i livelli di imposizione riflettano le emissioni di CO₂ e il potere calorifico netto in modo uniforme per le diverse fonti di energia. Tuttavia sia i valori di emissione che quelli riguardanti il contenuto energetico non vengono individuati espressamente dalla direttiva ma attraverso il richiamo di direttive e decisioni assunte a livello comunitario in campo ambientale.

La Commissione ha, altresì, proposto:

- che gli Stati membri, nel fissare i livelli minimi di tassazione nazionali, riproducano il rapporto esistente tra i livelli minimi di imposizione fissati nella medesima (c.d. principio di proporzionalità);
- un'esenzione obbligatoria della tassazione legata alla CO₂ per le attività che rientrano nel sistema di scambio di quote di emissione per evitare sovrapposizioni tra i due strumenti;

- l'abolizione della possibilità concessa agli Stati membri di applicare un trattamento fiscale distinto per il gasolio professionale;
- l'introduzione di un credito di imposta relativo alla tassazione legata alla CO2 per gli impianti appartenenti a settori considerati esposti a rischio significativo di rilocalizzazione del carbonio;
- che le esenzioni obbligatorie o facoltative, per i settori non compresi nel sistema ETS vengano limitate alla sola componente energetica, rivedendo tra l'altro alcune delle misure agevolative oggi consentite (tra cui la possibilità di concedere solo fino al 2023 esenzioni o riduzioni per il gas naturale e il GPL, usati come carburante);
- di modificare l'attuale possibilità di applicare un livello di tassazione fino a zero ai prodotti energetici utilizzati nei lavori agricoli, limitando tale facoltà alla sola componente energetica e a condizione che i beneficiari vengano soggetti a meccanismi che aumentano il rendimento energetico.

Nel testo proposto dalla Commissione viene indicata come decorrenza per l'applicazione delle disposizioni da parte degli Stati Membri il 1° gennaio 2013.

Invero, la proposta è stata discussa nel gruppo questioni fiscali del Consiglio sotto le Presidenze, ungherese (2 riunioni), polacca (3 riunioni), danese (6 riunioni) e, da ultimo, cipriota (2 riunioni fino ad ora) e da più parti sono state avanzate obiezioni in ordine alla struttura della tassazione, al principio di proporzionalità, agli inevitabili incrementi delle aliquote minime, all'impatto sul sistema delle agevolazioni vigenti.

Da ultimo la Presidenza cipriota ha elaborato un testo di compromesso, relativo ai primi 12 articoli della proposta, che tiene conto delle discussioni fin qui svolte e soprattutto delle intese raggiunte, nel corso del dibattito di orientamento del Consiglio ECOFIN tenutosi in data 22 giugno 2012, in ordine ai principi cui si dovrà ispirare la proposta di revisione della DTE.

In particolare nella predetta sede è stato confermato che i livelli minimi di tassazione previsti nella nuova Direttiva dovranno tener conto sia del contenuto energetico dei prodotti sia delle emissioni di CO2 degli stessi, fermo restando che gli Stati membri manterranno completa flessibilità nel determinare la struttura della tassazione nazionale.

Inoltre si è convenuto sull'eliminazione del "principio di proporzionalità" previsto nell'originaria proposta della Commissione.

Conseguentemente nel testo di compromesso, presentato dalla Presidenza cipriota nella riunione del Gruppo questioni fiscali tenutasi in data 7 settembre 2012, la medesima ha proposto:

- che siano fissati espressamente i livelli minimi di tassazione unitari, stabilendo contestualmente che tali livelli sono determinati in base a due componenti di riferimento, una relativa alle emissioni di CO2, l'altra relativa al potere energetico dei singoli prodotti, i cui valori sono parimenti indicati nelle tabelle allegate al documento di compromesso (allo stato comunque a titolo indicativo);
- che gli Stati membri siano liberi di esprimere i livelli di tassazione nazionale in un'unica aliquota o in tassazioni separate, nel rispetto dei livelli minimi specificati nella direttiva;
- il superamento del principio di "proporzionalità"

- la conferma di applicare aliquote di imposta differenziate, nel rispetto dei livelli minimi, nelle fattispecie già previste dalla direttiva 2003/96/CE, tra cui gli usi del trasporto pubblico locale di passeggeri (nel quale non sarebbero più ricompresi i taxi), delle forze armate, delle ambulanze, superando la limitazione, proposta dalla Commissione, del riferimento alla sola componente energetica;
- la possibilità per gli Stati Membri di prevedere un'apposita aliquota per il gasolio commerciale, ancorando tuttavia tale facoltà a condizioni che la delegazione italiana non ha ritenuto potersi pienamente condividere.

Per quanto concerne i valori sia delle future aliquote minime che delle loro componenti indicati nel compromesso essi sono stati riportati a titolo indicativo e pertanto ogni valutazione al momento appare inopportuna.

Il predetto testo, esaminato come detto dal Gruppo questioni fiscali del Consiglio lo scorso 7 settembre 2012, ha avuto in linea generale positivi apprezzamenti, ferme restando le riserve tecniche formulate su specifici punti, anche da parte italiana, che dovranno necessariamente essere oggetto di ulteriori analisi.

Come oggetto di analisi dovranno essere, d'altra parte, i restanti articoli della proposta su cui si attende necessariamente un testo di compromesso.

In ogni caso, la Presidenza Cipriota ha già formulato, in un apposito documento, alcune opzioni per individuare il sistema di tassazione per i prodotti utilizzati in impianti rientranti nel sistema ETS, che tuttavia necessitano di ulteriori specificazioni per poter essere valutate.

In conclusione merita di essere ricordato che la "carbon tax", intesa come tassazione delle emissioni di CO₂ provenienti dai prodotti energetici, non è nuova all'esperienza italiana.

Già nel 1998 il legislatore italiano, con la legge 448 del 1998 (collegato alla legge finanziaria per il 1999), aveva proceduto a rimodulare le aliquote di accisa sugli oli minerali tenendo conto anche delle emissioni di anidride carbonica determinate da ciascun prodotto energetico. In questo modo erano state individuate le "aliquote obiettivo", che sarebbero dovute entrare in vigore nel 2005 e che rispondevano, da un lato, all'esigenza di permanere nel sistema di armonizzazione a livello dell'Unione Europea delle accise gravanti sui combustibili fossili, applicando i criteri allora stabiliti dalla "proposta di direttiva Monti" sui prodotti energetici, dall'altro miravano a disincentivare l'uso dei combustibili ad alto contenuto di carbonio e favorire quelli a basso contenuto, al fine di attuare in Italia una nuova politica fiscale finalizzata a premiare i comportamenti "virtuosi" in relazione al loro impatto ambientale.

Questa esperienza non poté essere portata a compimento in quanto gli incrementi del petrolio greggio che ebbero inizio alla fine del 1999 e che causarono notevoli rialzi dei prodotti petroliferi, non consentirono più di adottare gli incrementi intermedi (previsti con cadenza annuale nell'ambito di una certa "forcella") delle aliquote di accisa previsti per il raggiungimento delle aliquote obiettivo.

Solo il primo "step" fu realizzato attraverso l'emanazione del D.P.C.M. 15 gennaio 1999.

