

*Intervento del Direttore, Consigliere Roberto Alesse,
all'evento:*

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli tra efficienza e legalità

Roma, 19 aprile 2023, Camera dei deputati,

Sala della Regina, ore 11:00

Signor Vice Presidente della Camera dei deputati
Signor Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze
Signori Sottosegretari di Stato
Onorevoli Deputati
Onorevoli Senatori
Autorità tutte,
Signore e Signori
Care Colleghe e Cari Colleghi

è, per me, un grande onore prendere la parola in questa prestigiosa Sala del Parlamento italiano in cui ho già avuto il privilegio di intervenire in occasione della presentazione delle relazioni annuali dell'Autorità di garanzia per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali di cui sono stato Presidente nel quinquennio 2011/2016.

Oggi, invece, sono qui a rappresentare, in veste di Direttore, una grande Amministrazione centrale dello Stato, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, le cui radici storiche affondano nell'Italia prerепubblicana allorquando vennero istituiti, nel 1853, la prima Direzione Generale delle Gabelle del Ministero delle Finanze, e, nel 1862, il Corpo delle Guardie Doganali, il quale era un reparto paramilitare del Regno d'Italia inserito nell'Amministrazione delle Gabelle, con compiti di vigilanza confinaria e doganale e di difesa dello Stato in tempi di guerra.

Un percorso storico e giuridico, quello che conduce all’Agenzia delle dogane e dei monopoli, avvincente e complesso giacché si è snodato lungo la progressiva idea di sovrintendere a settori strategici per l’economia nazionale come quelli che, già all’epoca, riguardavano le dogane, i dazi di consumo, le tasse di fabbricazione, i servizi dei sali, dei tabacchi e del gioco del lotto.

Terminata poi la prima guerra mondiale venne definita un’ulteriore articolazione organizzativa tramite l’istituzione, in luogo della Direzione Generale delle Gabelle, delle Direzioni Generali “Dogane” e “Imposte dirette”, a cui seguì, per iniziativa dell’allora Ministro Giuseppe Volpi, la nascita, con regio decreto del 1927, della speciale Amministrazione dei monopoli di Stato che doveva esercitare “i servizi di monopolio di produzione, importazione e vendita dei sali e tabacchi e produzione e vendita del chinino di Stato”.

Si arriva così, progressivamente, alla fine degli anni ’90, quando, prima con la legge n. 59 del 1997 e poi con il decreto legislativo n. 300 del 1999, il Legislatore ha attribuito all’Amministrazione doganale una nuova identità giuridica, individuata nel cosiddetto “modello Agenzia”, scelto per assicurare autonomia e capacità tecnica.

Con la legge n. 135 del 2012, si è, infine, provveduto ad incorporare l’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell’Agenzia delle dogane che ha assunto così la definitiva denominazione di “Agenzia delle dogane e dei monopoli”.

Tutto questo per dire – attraverso un doveroso omaggio al suo *excursus* storico – che questa Amministrazione fiscale, vigilata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, è diventata, nel tempo, il crocevia di una vasta attività di regolazione del mercato avente ad oggetto, da un lato, l’attuazione della disciplina delle tante materie eterogenee ad essa, in sostanza, devolute e, dall’altro, il conseguimento primario degli obiettivi di finanza pubblica finalizzati ad agevolare la ripresa e la crescita del sistema-Paese, in una prospettiva di massima

attenzione ai tumultuosi sviluppi tecnologici che coinvolgono anche i settori di cui si occupa l’Agenzia.

Più precisamente, la nostra missione consiste nell’affascinante, ma difficile, funzione di garantire la realizzazione di tre macro-obiettivi istituzionali che ruotano attorno sia all’esigenza tecnica di assicurare un significativo gettito all’erario, stante l’imposizione fiscale in ambito doganale, accise e giochi, sia alla necessità di vigilare sul corretto funzionamento delle *governance* di settore, reprimendo (ecco il terzo obiettivo) tutti i relativi fenomeni di illegalità, a tutela degli interessi nazionali e dell’Unione Europea.

Ed è quello che abbiamo fatto anche durante i recenti ed epocali eventi avversi come quelli derivanti dalla pandemia da Covid-19 e dall’esplosione del conflitto russo-ucraino, ancora in corso, con l’inevitabile alterazione degli equilibri geopolitici europei e mondiali.

Anche a fronte di congiunture così sfavorevoli, l’Agenzia ha svolto sempre il suo ruolo al servizio della Nazione con efficacia ed efficienza, con particolare riguardo all’esigenza di assicurare sia la regolarità e la sicurezza delle merci, nonché gli approvvigionamenti delle materie e dei prodotti essenziali alla vita ed alla salute dei cittadini, sia i controlli frontaliери per l’accertamento e la riscossione dei tributi.

Del resto, è soprattutto nel settore doganale, fortemente identitario per l’Agenzia, che si gioca la piena realizzazione degli obiettivi di rafforzamento della competitività degli operatori nazionali, i quali chiedono, a gran voce, che si intensifichino i processi di aggiornamento e di interpretazione della normativa doganale dell’Unione Europea, così da consolidare la tutela del commercio e dei traffici leali, premessa indispensabile per un’effettiva parità di condizione.

E, in effetti, le dogane dell’Unione Europea hanno bisogno di un cambiamento strutturale urgente che, sulla base delle riforme

dell'ultimo decennio, porti le dogane europee al livello successivo e le prepari ad affrontare le sfide moderne, come i nuovi modelli commerciali, gli sviluppi tecnologici, la transizione verde, il nuovo contesto geopolitico e i rischi per la sicurezza derivanti anche dai flussi migratori verso l'Italia.

C'è bisogno, in altri termini ancora, di una legislazione doganale riveduta e più semplice, di procedure con oneri amministrativi ridotti e c'è bisogno, più in generale, di un cambiamento di paradigma per garantire che le dogane dell'Unione contribuiscano alla difesa dell'Europa così da agire come sistema piuttosto che come somma degli sforzi individuali degli Stati membri.

Le dogane, infatti, sono essenziali per gestire le crisi alle frontiere europee e per proteggere i cittadini, le imprese, le entrate erariali e devono poter garantire tali funzioni mediante procedure applicate uniformemente in tutta l'Unione.

Da questo punto di vista, l'attività internazionale dell'Agenzia è intensa e l'approdo finale non può che essere la nascita di un'Autorità doganale europea, con un'unica struttura centrale antifrode, a cui, peraltro, Bruxelles, per il tramite della Direzione generale della *Taxud* della Commissione europea, sta lavorando da tempo per rafforzare l'integrità territoriale e la capacità di analisi dei flussi *import-export*.

Un'attività internazionale, quella dell'Agenzia, che va incrementata lungo la strada della collaborazione doganale con i Paesi terzi nella prospettiva di una sempre più proficua collaborazione per uno sviluppo dei flussi commerciali, anche energetici, tenuto conto dell'obiettivo del Governo di fare dell'Italia l'*hub* energetico dell'intera Europa.

L'Agenzia ambisce, inoltre, ad essere riconosciuta a livello unionale come amministrazione certificata ai fini della gestione dei progetti finanziati con fondi europei.

Ma l’Agenzia delle dogane e dei monopoli è anche altro: è l’Amministrazione a cui l’ordinamento giuridico assegna il compito di regolamentare, in seconda “battuta”, la complessa e vasta materia dei giochi pubblici, la cui attività di organizzazione è qualificata come attività economica per la prestazione di servizi e, dunque, riservata, per legge, allo Stato, al fine di salvaguardare l’ordine e la sicurezza pubblica, di proteggere la pubblica fede contro il rischio di frodi e, al contempo, di tutelare i minori d’età e i soggetti più deboli. Soggetti deboli che devono essere preservati da una diffusione del gioco incontrollata, indiscriminata e senza regole.

Si tratta di un settore, quello dei giochi e delle scommesse, che ruota attorno ad un rilevante indotto industriale e dal quale è possibile reperire maggiori entrate per la copertura degli oneri che derivano dalle manovre di finanza pubblica.

Ma l’evoluzione del settore, soprattutto a seguito dell’utilizzo massivo della tecnologia applicata ai giochi, richiede un serio approfondimento di sistema, non essendo più sufficiente operare lungo la generica distinzione tra gioco legale e gioco illegale.

Le complesse e multiformi modalità dell’attuale offerta di gioco determinano, infatti, la necessità di un costante aggiornamento delle attività di controllo allo scopo di giungere ad una più marcata ripartizione tra gioco sicuro e gioco non sicuro.

Al riguardo, è auspicabile un serrato confronto tra l’autorità politica e l’industria di settore per approfondire il cosiddetto “mondo del metaverso e quello del multiverso” applicati alla materia del gioco. Il primo aspira a realizzare un solo sistema che ospiti mondi virtuali, il secondo, invece, descrive un ambiente di sistemi interconnessi.

Ne discende che il nuovo contesto tecnologico implica il rafforzamento del perimetro di legalità nel quale l’individuazione del

numero di concessioni del gioco a distanza e l'interconnessione tra concessioni fisiche e *on line* assumono un rilievo strategico.

Concessioni in corso, si badi bene, che, salvo nuovi orientamenti da parte del Legislatore, non saranno più prorogate a partire dal 2024.

Il principio della cosiddetta "*opened competition*", di matrice comunitaria, si applica, infatti, anche alla totalità di questo delicato settore in ordine al quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha il dovere di attivarsi fin da subito per non interrompere il flusso di cassa garantito allo Stato e per offrire il suo contributo in vista della auspicata riforma della regolamentazione del gioco pubblico.

Permettetemi di dire che esiste un evidente parallelismo tra il mondo doganale e il settore del gioco pubblico; mentre con riguardo al primo l'Agenzia vigila su confini terrestri e fisicamente esistenti, nel secondo il presidio di legalità deve essere assicurato anche su contesti digitali e oggettivamente intangibili.

Oltre a tale ambito, l'Agenzia si occupa di tante altre questioni di rilevanza macroeconomica: governa, ad esempio, l'applicazione della normativa nazionale e dell'Unione Europea relativa alle accise sui prodotti energetici, sul gas naturale, sui prodotti alcolici e sull'energia elettrica, nonché quella relativa alle imposte di consumo sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di carbonio.

Un "universo-mondo" che comporta, da parte dell'Agenzia, l'attivazione di procedure connesse all'accertamento e alla riscossione delle imposte gravanti su tali prodotti, oltre che l'esercizio della relativa attività di vigilanza e di controllo sulla produzione e sui consumi, nonché sulla circolazione degli stessi, assicurata mediante la progressiva informatizzazione dei documenti cartacei.

Al riguardo, costante è l'impegno dell'Agenzia nell'elaborare proposte di interventi, su procedure e organizzazione, che rendano sempre più qualificante il contributo di semplificazione offerto sia agli

operatori, per agevolarne le attività produttive, che all’Erario, al quale si vuole assicurare una sempre più veloce riscossione dei tributi dovuti.

In questo senso, sono in fase di avanzata attuazione proposte operative come quella che attiene alla informatizzazione del contrassegno elettronico per i prodotti alcolici o alle teleletture e geolocalizzazione dei misuratori delle autobotti.

Anche la vigilanza sulla distribuzione e la vendita dell’energia elettrica e del gas naturale rappresenta un ambito di intervento dell’Agenzia di grande attualità, vista la transizione energetica in atto.

Altro importante progetto a cui stiamo lavorando è quello relativo alla implementazione del “Portale”, funzionale alla completa digitalizzazione dei processi o procedimenti del settore, così da consentire agli operatori l’adempimento a costo zero di tutti gli altri atti dichiarativi previsti dai procedimenti.

Nella specifica attività di contrasto all’evasione fiscale, l’utilizzo “intelligente” del sistema informatico di cui è dotata l’Agenzia consentirà poi di bloccare sul nascere potenziali operazioni a rischio, con particolare riferimento al settore dei prodotti energetici e alcolici.

Il ricorso all’analisi della banca dati dell’Agenzia per l’individuazione delle anomalie deve diventare il metodo cardine per indirizzare l’attività di controllo degli uffici.

I controlli sostanziali saranno, infatti, successivi e orientati dall’analisi dei rischi o dal riscontro di anomalie evidenziate dai sistemi informatici.

Ovviamente, il livello di efficacia dell’attività operativa potrà essere ulteriormente elevato se sostenuto da interventi normativi mirati in materia di procedimenti amministrativi di accertamento qualitativo e quantitativo dei prodotti, di potenziamento della

sospensione e della revoca delle autorizzazioni e licenze nell'ambito dei prodotti energetici ed alcolici.

Analogo discorso è quello che attiene all'attività di controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati, dei prodotti liquidi da inalazione, nonché degli accessori al consumo dei tabacchi da fumo, attività di controllo che l'Agenzia intende potenziare soprattutto attraverso la semplificazione delle procedure volte alla gestione delle concessioni e autorizzazioni, così da ridurre gli adempimenti burocratici a vantaggio degli operatori, senza per questo, ovviamente, attenuare l'attività di monitoraggio sulla corretta applicazione delle disposizioni nazionali ed unionali relative alla conformità dei prodotti da fumo.

La lotta, infatti, ai fenomeni criminali del contrabbando e dei traffici illeciti deve proseguire senza sosta giacché essi rappresentano una seria minaccia per la società, contribuendo al mancato assolvimento degli oneri fiscali, privando le casse dello Stato di introiti significativi, esponendo i consumatori ignari a prodotti di scarsa qualità.

Per queste finalità sarà rafforzata ed assicurata una più efficace azione di controllo riguardante la vendita *on line* di prodotti da fumo, di liquidi da inalazione e di prodotti accessori, con l'auspicio che si possa istituire, in analogia con il mondo giochi, la figura dell'agente in incognito per simulare acquisti *on line* nei siti soggetti al controllo, allo scopo di acquisire valide prove per supportare i provvedimenti inibitori.

Il contributo fornito dall'Agenzia alle casse dello Stato a valle di tutte le attività che Vi ho descritto ammonta, per il 2022, ad un importo di introiti accertati pari a poco meno di 80 miliardi di euro.

**Signor Vice Presidente della Camera dei deputati, Signor Vice
Ministro dell'Economia e delle Finanze, Autorità tutte!!**

Mi avvio alle conclusioni.

Sono passati esattamente tre mesi dal mio insediamento nella storica sede di piazza Mastai e l'inizio, per me, di questa nuova ed importante avventura è stato affrontato con lo stesso spirito di servizio e con le stesse convinzioni professionali che mi hanno accompagnato nelle precedenti e lunghe esperienze istituzionali: senza la continua valorizzazione del capitale umano, la cui provvista va sempre garantita nel tempo mediante adeguate procedure concorsuali, non c'è pubblica amministrazione che possa dirsi efficiente e rigorosa nell'applicare la legge in modo impersonale, imparziale, attraverso procedure sistematiche, precise e razionali.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è una grande comunità di persone (circa 10 mila) che ogni giorno servono fedelmente lo Stato con il loro vasto sapere di ufficio: una realtà che stiamo riorganizzando in profondità e che, in costanza dell'erogazione dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, necessita di una catena di comando chiara e netta, nonché di coesione e di coordinamento tra strutture, di cooperazione fra operatori, di fluidità di comunicazioni interne ed esterne.

Ed è per questo motivo che, con una serie di misure amministrative già adottate e che trovate agli atti, ho inteso, fin da subito, riallineare l'Agenzia ai criteri organizzativi fondati sui principi generali dell'ordinamento sulle pubbliche amministrazioni che non consentono la mancata distinzione tra funzioni di indirizzo strategico e funzioni di gestione amministrativa; né consentono il ricorso generalizzato al conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi del famigerato articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001; né consentono l'accentramento di più responsabilità dirigenziali in capo a singole unità di personale; né consentono, infine, l'assenza

di un costante dialogo con le organizzazioni sindacali, onde evitare l'insorgenza o l'aggravamento dei conflitti collettivi di lavoro.

Così, dopo aver provveduto a rinnovare, tramite severe procedure di interpello, ben 16 incarichi dirigenziali di prima fascia a livello centrale e territoriale, in modo da eliminare tutti i numerosi *interim* dai quali era affetta l'Agenzia, ho inteso anche rilanciare la leale collaborazione fra tutti i corpi e i poteri dello Stato, *in primis* con il Corpo della Guardia di Finanza con il quale lo scorso 3 aprile, dopo uno stringente confronto tecnico-normativo, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha sottoscritto, alla presenza del Vice Ministro dell'Economia e Finanze, Maurizio Leo, uno storico protocollo di intesa per garantire un più ampio coordinamento operativo per la tutela di settori strategici dell'economia italiana ed europea.

Si tratta ora di proseguire su questo terreno del confronto costruttivo con tutte le altre istituzioni pubbliche con le quali abbiamo necessità di interloquire perché non c'è spazio per una organizzazione dello Stato che non sia solidale e, dunque, incapace di rispondere alle impellenti necessità della Nazione.

Lo ha scritto bene diversi anni fa il grande costituzionalista francese Georges Burdeau: *“senza il ruolo propulsivo e sinergico dello Stato siamo tutti un po' più deboli, in quanto l'indispensabile esistenza di un'autorità regolatrice è il presupposto per non scaricare sulle iniziative dei singoli la responsabilità di assicurare la sopravvivenza e il progresso della società!”*.

Vi ringrazio per l'attenzione!