



**AGENZIA
DOGANE
MONOPOLI**



LIBRO BLU 2019 RELAZIONE



adm.gov.it





INDICE GENERALE DEL TESTO

I.	Premessa	3
I.1	ADM: storia, funzioni, organi e organizzazione.....	3
I.2	Evoluzione di ADM nel 2019	9
I.3	I fatti principali del 2019	11
I.4	ADM: “2019 in cifre”	16
I.4.1	ADM in pillole.....	16
I.4.2	Sintesi delle <i>performance</i> : risultati 2019 e raffronto 2019/2018	18
I.5	Lo scenario di contesto	23
I.5.1	Alcuni elementi informativi relativi al commercio estero nel 2019	23
I.5.2	Brevi riflessioni sugli aspetti finanziari dell’attività di ADM.....	24
I.6	I settori “ <i>core</i> ” dell’ADM: dogane, accise, giochi.	25
I.6.1	Il Contributo all’Erario statale e unionale.....	25
II.	Dogane.....	35
II.1	Attività doganale: il ruolo di ADM.....	35
II.2	La cornice normativa.....	36
II.3	Analisi delle principali operazioni doganali	38
II.3.1	Riepilogo delle operazioni d’importazione e di esportazione.....	38
II.3.2	Riepilogo Importazioni ed Esportazioni per tipologia di operazione	42
II.3.3	Riepilogo Importazioni ed Esportazioni per Paese di provenienza e destinazione	45
II.3.4	Acquisti intracomunitari.....	47
II.3.5	Cessioni intracomunitarie.....	48
II.3.6	Esportazioni ed importazioni – primi 5 mesi del 2020	49
II.4	Introiti accertati nel settore dogane per Direzione	51
II.5	Il sostegno alle imprese: AEO e altri strumenti di <i>compliance</i> doganale	52
II.6	<i>Brexit</i>	55
III.	Accise: energie,alcoli e tabacchi	61
III.1	Energie e alcoli: il ruolo di ADM.....	61
III.1.1	La cornice normativa europea.....	61
III.1.2	Il contributo all’Erario.....	62

III.1.3	Analisi degli Introiti accertati nel settore energie e alcoli.....	63
III.1.4	Dichiarazioni accise	65
III.2	Tabacchi: il ruolo di ADM.....	67
III.2.1	La domanda di tabacchi	67
III.2.2	Mercato e fiscalità dei tabacchi.....	71
III.2.3	Rete di vendita dei tabacchi	74
IV.	Giochi.....	81
IV.1	Giochi: il ruolo di ADM.....	81
IV.2	Il contributo all'Erario.....	81
IV.3	La tassazione del gioco.....	86
IV.4	Ippica e sport - confronto scommesse a totalizzatore e giochi a quota fissa.....	90
IV.5	Numero concessioni e autorizzazioni	92
IV.6	Rete di vendita. Giochi.....	93
IV.7	Rete di vendita tramite apparecchi da intrattenimento.....	94
V.	Antifrode	99
V.1	Attività di verifica e controllo nel settore doganale	99
V.1.1	Organizzazione del sistema dei controlli	99
V.2	Controlli sugli scambi.....	107
V.2.1	Controlli sugli scambi extracomunitari	116
V.2.2	Controlli sulle sostanze stupefacenti	131
V.2.1	Controlli sugli scambi intracomunitari.....	134
V.2.3	Controlli in materia valutaria (D.lgs. n. 195/2008)	135
V.2.1	Controlli sui flussi <i>E-commerce</i>	137
V.3	Attività di verifica e controllo nel settore accise.....	141
V.3.1	Controlli effettuati nel settore energie e alcoli	141
V.3.2	Controlli effettuati nel settore tabacchi.....	144
V.4	Attività di verifica e controllo nel settore dei giochi.....	150
V.4.1	Il contrasto al gioco illegale	150
V.4.2	Settore Scommesse - Riepilogo nazionale	156
V.4.3	Settore AWP (<i>Amusement With Prize o Newslot</i>) - Riepilogo Nazionale	158
V.4.4	Attività di contrasto sul divieto di gioco ai minori.....	161
V.4.5	Inibizione dei siti <i>web</i> irregolari	162
V.5	I laboratori chimici.....	163
V.5.1	Convenzioni per la sicurezza dei giocattoli	169

V.5.2	Reparto Biologia Molecolare	171
V.5.3	OPAC - Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche	173
V.6	Indicatore di <i>performance</i> sulla capacità realizzativa dei controlli	174
VI.	Cooperazione internazionale	179
VI.1	Relazioni unionali.....	179
VI.1.1	Campione D'Italia	180
VI.1.2	Quadrilaterale Italia, Francia, Spagna e Portogallo.....	180
VI.1.3	Quadrilaterale Italia, Croazia, Slovenia e Ungheria	180
VI.1.4	Programmi europei e bandi	180
VI.2	Relazioni Internazionali.....	183
VI.3	Relazioni con altri organismi internazionali	183
VI.3.1	Organizzazione Mondiale delle Dogane	183
VI.3.2	ASEM - Asia-Europa <i>Meeting</i>	183
VI.4	Attività di cooperazione internazionale ed assistenza tecnica	184
VI.4.1	<i>Twinning</i> s dell'Unione Europea	184
VI.4.2	Progetto SEED+	185
VI.4.3	Cooperazione bilaterale con le Dogane del Servizio Federale russo	186
VI.4.4	Cooperazione bilaterale con l'Amministrazione doganale cinese	186
VII.	Il personale	191
VII.1	La formazione.....	193
VII.2	Il telelavoro	195
VIII.	Attività legali e contenziose	203
IX.	Altre funzioni.....	211
IX.1	Amministrazione e Finanza	211
IX.1.1	I pagamenti ai fornitori.....	211
IX.1.2	Gestione della spesa.....	212
IX.1.3	Gestione degli immobili e razionalizzazione degli spazi.....	213
IX.2	<i>Internal audit</i>	215
IX.3	Affari generali	217
IX.4	Strategie	222
IX.5	Il Servizio autonomo interventi nel settore agricolo (SAISA).....	224
IX.6	Organizzazione e <i>Digital Transformation</i>	226
IX.6.1	Settore dogane - Digitalizzazione porti.....	226
IX.6.2	Settore Dogane - Pon Infrastrutture e Reti 2014-2020	227

IX.6.3	Settore Dogane - OTELLO	227
IX.6.4	Settore Dogane - Lo Sportello Unico Doganale e dei Controlli (SUDOCO)	228
IX.6.5	Settore Dogane - I <i>Fast corridor</i>	229
IX.6.6	Settore Dogane - Il Fascicolo Elettronico	230
IX.6.7	Settore Dogane - Lo Sdoganamento In Mare / In Volo	231
IX.6.8	Settore Dogane - Riduzione dei tempi di sdoganamento.....	232
IX.6.9	Settore Dogane - Progetti Unionali.....	234
IX.6.10	Settore Accise	235
IX.6.11	Settore Giochi.....	237
IX.6.12	Disponibilità e Accesso ai servizi <i>on line</i>	237
IX.6.13	<i>Innovation Centre for SMART customs</i>	237
X.	Prospettive per il 2020	241
X.1	Gli impatti della pandemia sull'economia globale nel breve-medio termine.....	241
X.1.1	Impatto della pandemia sulla crescita globale	241
X.1.2	Impatto della pandemia sul commercio mondiale	246
X.1.3	Effetti della pandemia sull'occupazione.....	252
X.1.4	Conclusioni	253
X.2	Linee programmatiche di ADM.....	254
	Indice delle Figure nel testo	265
	Indice delle Tabelle nel testo	268
	Indice dei <i>Focus</i> nel testo	271

Il Libro Blu 2019 si compone di due tomi: “Relazione Libro Blu 2019” e “Appendice Libro Blu 2019”. Il presente documento è pertanto parte integrante del Libro Blu 2019.

I due tomi sono stati dati alle stampe il 30 Giugno del 2020, i dati e le informazioni contenute sono aggiornate al 31 Maggio 2020.



Cap
I



I. Premessa

I.1 ADM: storia, funzioni, organi e organizzazione

Operativa dal 2001, l’Agenzia delle Dogane è stata istituita con il Decreto Legislativo 300/1999 nell’ambito di un più generale riordino che, pur riguardando tutte le amministrazioni centrali dello Stato, ha assunto, per il Ministero dell’Economia e delle Finanze (di seguito anche Ministero), caratteri di originalità.

Elementi tipici del “modello Agenzia” sono:

- la disaggregazione strutturale: l’Agenzia è disaggregata dal Ministero, ma da esso facilmente raggiungibile ed è responsabile delle attività operative, mentre il Ministero formula le politiche;
- l’autonomia: l’agenzia gode di alta autonomia manageriale, cioè ha grandi margini di libertà nella gestione delle risorse (finanziarie, organizzative, di personale) necessarie al perseguimento degli obiettivi che discendono dagli indirizzi politici;
- la contrattualizzazione: l’agenzia regola i rapporti con il Ministero non attraverso la gerarchia ma attraverso strumenti di tipo contrattuale (convenzione triennale).

Il Ministero, seppure estraneo alla gestione dei rapporti tributari devoluti all’Agenzia, conserva la titolarità dell’obbligazione d’imposta e, quindi, del relativo credito, secondo uno schema di separazione tra titolarità del rapporto sostanziale (riferibile allo Stato) e gestione delle potestà o delle funzioni afferenti al rapporto obbligatorio (devolute all’agente), riscontrabile anche in altri istituti contemplati dall’ordinamento e, tipicamente, in quello tra Stato e concessionari.

A decorrere dal 1° Dicembre 2012, l’Agenzia delle Dogane ha incorporato l’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (articolo 23-*quater*, Decreto Legge 95/2012).

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (di seguito anche Agenzia o ADM), si compone di strutture centrali, decentrate (di ampiezza regionale o interregionale) e periferiche, la cui articolazione tende a favorire la prossimità delle responsabilità operative e la semplificazione dei rapporti con l’utenza, secondo un’impostazione aziendalistica protesa al convogliamento delle risorse umane e strumentali e delle attività istituzionali soprattutto nei distretti che impongono, secondo le mutevoli logiche del mercato e dei traffici commerciali che lo animano, una maggiore presenza dell’amministrazione.

L’incorporazione dell’AAMS è stata attuata, in una prima fase, prevedendo un’articolazione dell’Agenzia in due aree, denominate “Dogane” e “Monopoli”, la prima delle quali ha assunto, oltre alla gestione delle preesistenti competenze dell’Agenzia delle Dogane, quelle dell’AAMS a contenuto non strettamente specialistico: organizzazione, risorse umane, *audit*, pianificazione strategica, amministrazione e finanze, anticorruzione.

Successivamente, la progressiva integrazione dei servizi e dei ruoli organici del personale ha consentito di superare tale dualità e di concentrare le funzioni “*no core*” sotto una gestione unitaria.

Figura I.1: Roma, Piazza Mastai, sede AAMS (primi '900)


Complessivamente, per l'anno 2019, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si avvale di 9.906 dipendenti e cura attività di riscossione il cui ordine di grandezza è di 75,6 miliardi di euro.

Le strutture dell'Agenzia esercitano sia funzioni esclusive, sia di indirizzo, coordinamento e controllo sulle strutture periferiche, corrispondenti, a propria volta, a Uffici delle Dogane, Uffici dei Monopoli e Laboratori chimici; dagli Uffici delle Dogane dipendono poi ulteriori articolazioni, denominate Sezioni operative territoriali, con funzioni di prossimità geografica ed economica alle specifiche realtà di significativa importanza strategica (varchi doganali, raffinerie, depositi fiscali, zone industriali).

La Legge istitutiva prevede, inoltre, che l'Agenzia possa gestire i Laboratori chimici con criteri imprenditoriali, consentendo quindi all'Agenzia di operare sul mercato con finalità lucrative ed ampliando di conseguenza notevolmente le tipologie e la modalità di erogazione dei servizi dalla stessa svolti.

Nell'ambito dell'Agenzia operano anche strutture deputate agli adempimenti relativi agli aiuti comunitari connessi alle esportazioni dei prodotti agricoli.

Nell'esercizio dei propri compiti, i dipendenti dell'Agenzia assumono la veste di funzionari o agenti di polizia tributaria e giudiziaria in tutti i settori di attività dell'Agenzia, e curano gli adempimenti conseguenti, quali l'inoltro delle notizie di reato all'Autorità Giudiziaria, il compimento delle attività e degli accertamenti irripetibili e urgenti, la cura di eventuali indagini delegate.

L'Agenzia segue anche la missione delineata nelle norme comunitarie e nazionali caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali e sulle attività imprenditoriali in tempo reale.

In tale contesto si gioca anche una partita diversa, che riguarda i rapporti con gli altri Stati della comunità internazionale. L'Agenzia, infatti, pur essendo un'entità integrata nella UE che, sotto tale profilo, costituisce un'articolazione dell'unica Unione doganale europea (UDUE), opera, per converso, in una prospettiva di competizione virtuosa con le Amministrazioni doganali degli altri Stati, non solo unionali, nell'ottica di attrarre verso il mercato nazionale ricchezze e investimenti indirettamente correlati al proprio agire tributario e doganale. Occorre precisare che i traffici connessi alle attività doganali sono solo in parte condizionati dalle politiche attuate dalle singole autorità nazionali, in quanto la dogana scelta dagli operatori economici per l'importazione delle merci all'interno della UE è individuata dall'operatore stesso secondo diversi fattori di convenienza.

Nel comparto dei giochi e dei tabacchi, la missione dell'Agenzia è di assicurare entrate erariali a un livello compatibile con la tutela degli altri interessi pubblici rilevanti: la tutela dei consumatori, in particolare dei minori, delle fasce deboli e il contrasto all'illegalità.

L'Agenzia regola il comparto del gioco pubblico, verificando costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e tutti gli operatori ed esercitando una mirata azione di contrasto alle pratiche illegali.

Svolge inoltre attività di controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati e altri prodotti da fumo, assicurando il regolare afflusso delle relative imposte, gestendo tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise e dell'IVA.

Non meno rilevante è il ruolo volto a favorire lo sviluppo di attività economiche, di produzione e distribuzione, che sono ormai significative in termini di creazione di ricchezza e di occupazione.

In particolare, nel comparto dei giochi, l'Agenzia disegna le linee guida per una dinamica e razionale evoluzione del settore, verificando costantemente la regolarità del comportamento degli operatori con l'obiettivo primario di assicurare un ambiente di gioco legale e responsabile, in un contesto ampiamente monitorato e tecnologicamente avanzato. Inoltre, interviene, unitamente alla SIAE e alle altre autorità di Polizia Giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza), ai fini di un incisivo contrasto a ogni fenomeno illegale legato al gioco.

Con riferimento ai tabacchi lavorati, l'Agenzia attua controlli diretti a contrastare le irregolarità e l'evasione delle imposte, regola la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Realizza, inoltre, con i propri laboratori, le verifiche tecniche utili ad assicurare la conformità di tali prodotti alla normativa nazionale e comunitaria.

La regolazione dei rapporti tra Ministero e ADM ha seguito, nelle sue linee fondamentali, e con caratterizzazioni sue proprie, lo schema principale-agente, ben delineato nella letteratura anglosassone: l'Agenzia (agente) si impegna con lo Stato (principale) a raggiungere determinati obiettivi: l'autonomia operativa è strettamente correlata alla responsabilità che l'Agenzia assume nelle convenzioni di respiro triennale. I momenti fondamentali del rapporto Ministero-Agenzie

coincidono con la stipula della convenzione e con singoli atti di vigilanza e controllo finalizzati a custodire i profili di legittimità dell'azione amministrativa.

Con le modalità pattuite il Ministero verifica, anche *in itinere*, i risultati di gestione, ma non esercita un controllo di natura preventiva o generalizzata: fanno eccezione le deliberazioni del Comitato di gestione relative agli statuti, ai regolamenti e agli atti di carattere generale sul funzionamento dell'Agenzia; questi atti possono essere sospesi dal Ministro fino a una nuova deliberazione che recepisca le eventuali osservazioni.

Coerentemente con tale impostazione, specifiche disposizioni disegnano una disciplina derogatoria in materia di autonomia patrimoniale, bilancio e potestà statutarie.

L'autonomia statutaria e regolamentare, garantita dalla legge istitutiva, si manifesta nel potere di emanare:

- lo statuto, che specifica i fini istituzionali, le competenze degli organi e i rapporti tra gli stessi;
- il regolamento di contabilità, che si conforma ai criteri civilistici, pur nel rispetto delle disposizioni generali in materia di contabilità pubblica;
- il regolamento di amministrazione, che si occupa principalmente del personale e dell'articolazione organizzativa centrale e periferica.

L'Agenzia redige, secondo criteri privatistici, un bilancio che non confluisce in quello dell'amministrazione centrale e che è alimentato non solo da trasferimenti statali, che pure costituiscono la principale fonte di finanziamento, ma anche dai corrispettivi per servizi resi a soggetti pubblici o privati e degli altri proventi patrimoniali e di gestione, sul presupposto che l'Agenzia possa operare sul mercato per erogare prestazioni a titolo oneroso.

Lo statuto è deliberato dal Comitato di gestione e sottoposto al Ministero dell'Economia e delle Finanze per la sola approvazione (articolo 60, comma 2).

Gli organi dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono tre:

- il Direttore Generale, che rappresenta e dirige l'Agenzia, emana gli atti che non siano attribuiti ad altri organi e sottopone alla valutazione del Comitato di gestione le scelte strategiche aziendali e le nomine dei dirigenti responsabili delle strutture di vertice centrali e periferiche. Il Direttore Generale presiede e convoca la Conferenza dei Direttori (CdD), il Comitato di Coordinamento Centrale (CCC), il Comitato di Coordinamento Territoriale (CCT) e i Comitati Tecnici (CT);
- il Comitato di gestione (già Comitato direttivo), che delibera lo statuto, i regolamenti e gli altri atti generali sul funzionamento dell'Agenzia, i bilanci di previsione e di rendicontazione, i piani aziendali e le spese. È composto da quattro membri più il Direttore Generale che lo presiede;
- il Collegio dei revisori, che esercita il controllo sull'amministrazione dell'Agenzia, sul rispetto della legge e dello Statuto, sulla tenuta della contabilità, sulla rispondenza del

bilancio alle scritture contabili. È composto dal presidente e da due membri effettivi (oltre a due supplenti) iscritti nel registro dei revisori contabili.

La difesa legale, infine, può essere affidata a soggetti diversi dall'Avvocatura dello Stato, opzione non consentita alle amministrazioni ministeriali.

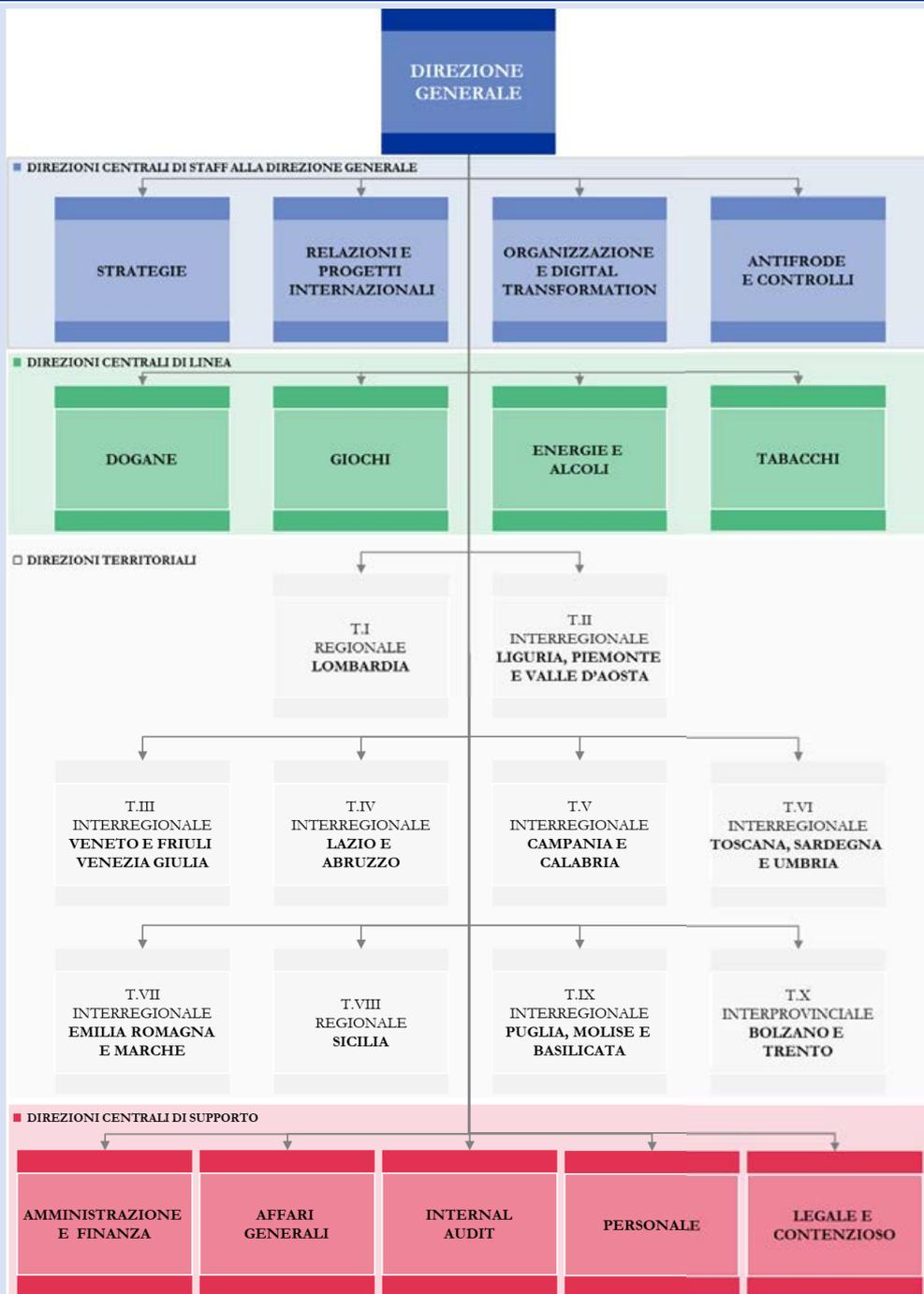
Figura I.2: Alcune sedi di ADM



Note: nell'ordine, dall'alto verso il basso e da sinistra a destra, le sedi di Monopoli, Venezia, Bari, Roma (Piazza Mastai), Genova, Napoli, Fiumicino Aeroporto, Siracusa e Firenze

Nel 2019, l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha implementato un nuovo modello organizzativo che pone le basi per la progressiva integrazione funzionale, operativa e tecnologica del settore Dogane con quello dei Monopoli, da attuare entro il 2021.

Di seguito si riporta il dettaglio dell’Organigramma dell’Agenzia.

Figura I.3: Organigramma ADM


I.2 Evoluzione di ADM nel 2019

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli svolge un'azione di presidio della legalità e della sicurezza nel commercio internazionale e nelle attività produttive nazionali, garantendo al contempo correttezza e correntezza delle proprie attività e fluidità dei traffici commerciali, a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

I risultati conseguiti nel 2019 nelle tre aree di intervento – Dogane, Accise, Giochi – in coerenza con gli obiettivi di politica fiscale e con le linee strategiche indicate dall'Autorità politica, danno evidenza dell'impegno dell'Agenzia sotto vari punti di vista:

- per le attività istituzionali di verifica e controllo e del contrasto ad ogni forma di illecito, tributario ed extratributario, anche con l'ausilio di apparecchiature *scanner* a raggi X, eseguendo tutte le attività di PG delegate e di iniziativa, anche in collaborazione con le altre Autorità di Polizia Giudiziaria (Guardia di Finanza, Carabinieri, Polizia di Stato e Polizia locale);
- per la gestione delle entrate tributarie per ciascun ramo d'imposta, a vantaggio degli Erari nazionale e unionale;
- per la gestione delle concessioni e degli adempimenti dei concessionari dei giochi tutelando i giocatori e la trasparenza, incrementando le azioni di contrasto ad ogni forma di gioco illegale e proteggendo i soggetti vulnerabili;
- per la gestione del contenzioso presso ogni giurisdizione (tributaria, civile, penale, amministrativa, erariale);
- per la gestione del Personale, da un lato, ai fini della sua valorizzazione, tutela, formazione; dall'altro, per il rispetto del comportamento deontologico in servizio;
- per l'attività analitica dei propri Laboratori chimici, sia per il supporto alle attività di contrasto agli illeciti, sia per i servizi offerti sul mercato;
- per assicurare il regolare funzionamento degli Uffici, sviluppando i processi di modernizzazione e innovazione dell'Agenzia, attraverso adeguati servizi di forniture di beni e servizi, di sicurezza e logistica, di investimenti sia ICT che non ICT;
- per garantire adeguate partecipazioni alle attività dei consessi internazionali, quali Commissione UE e OMD, con qualificate e professionali presenze nei Gruppi di Lavoro, Gruppi di supporto e Progetti di gemellaggio.

In particolare, al fine principale di favorire il dialogo costruttivo con il contribuente e con tutti gli *stakeholder*, nel 2019 è proseguito lo sforzo teso alla semplificazione e automazione delle procedure in modo da:

- rendere sempre più semplice e rapida la presentazione delle dichiarazioni doganali in un'ottica di *Single Window/One Stop Shop*, secondo il modello *ONCE*;
- favorire l'adempimento spontaneo e la *tax compliance*, con percorsi preferenziali per gli operatori ritenuti affidabili (AEO);

- contribuire ad incrementare la competitività delle imprese italiane nell'ambito del commercio internazionale;
- favorire l'investimento nel Paese da parte delle imprese estere.

Dal punto di vista della IT si sono incrementati vari progetti digitali; nello specifico:

- programma di digitalizzazione delle procedure doganali nei porti, attraverso i corridoi doganali, la procedura telematica dello "Sdoganamento in mare e in volo", l'introduzione del "Fascicolo Elettronico", il tracciamento automatico di mezzi e merci, nell'ottica di snellire gli adempimenti grazie all'utilizzo di tecnologie innovative (*Internet of things*);
- massimo ricorso al deposito telematico degli atti nel processo tributario;
- telematizzazione delle contabilità d'imposta;
- realizzazione di diversi progetti di interesse unionale tra i quali il "Time release", i corridoi doganali internazionali e lo sviluppo di *gate automation* ferroviari, promuovendo l'intermodalità e l'interoperabilità tra porti e retroporti;
- progetto OTELLO 2.0 – che digitalizza l'intero processo del *tax free shopping*, offrendo servizi utilizzabili dalle diverse categorie di *stakeholder*, maggiore efficienza ed efficacia dei controlli, emersione di fenomeni fraudolenti e netta riduzione dei tempi per ottenere il visto doganale.

Nel 2019 l'Agenzia ha messo in atto una strategia di azione volta a migliorare l'efficacia dei livelli di vigilanza e controllo sul territorio nazionale. ADM ha affinato le tecniche e le metodologie di analisi dei rischi per centrare *target* di maggiore rilevanza fiscale, evitando la duplicazione di controlli che si traducono in maggiori oneri per le imprese, e per aumentare la qualità dell'accertamento, delle operazioni in ambito doganale e dei monopoli. In particolare, sono stati perfezionati gli strumenti di contrasto al contrabbando in generale, alle frodi fiscali nel settore delle accise e dell'IVA intracomunitaria, agli illeciti extratributari, di prevenzione del riciclaggio e delle azioni di terrorismo internazionale.

Al suo interno, l'Agenzia ha proseguito nell'attività volta a garantire un ambiente di lavoro improntato all'inclusività e al benessere organizzativo e si è impegnata a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica, anche attraverso un nucleo di ascolto organizzato denominato "#porteaperte", rivolto alle/ai dipendenti che chiedono di essere ascoltate/i.

Nel corso del 2019 è poi proseguita la strategia di potenziamento delle strumentazioni e delle attività volte alla tutela della salute e della sicurezza dei consumatori, realizzate dai propri Laboratori chimici, con analisi qualitative di tutte le merci trattate, anche nel più nuovo settore degli OGM. In tale ambito di intervento, l'Agenzia ha partecipato a tutte le sessioni informative e di aggiornamento internazionali, anche per ciò che concerne l'applicazione del Processo di *Kimberley* sulla certificazione del commercio internazionale di diamanti grezzi.

I.3 I fatti principali del 2019



GENNAIO

GIORNATA INTERNAZIONALE DELLA DOGANA 2019

Frontiere intelligenti per un commercio, un viaggio e un trasporto senza ostacoli.

SEQUESTRO DI GIOCATTOLI NON SICURI E CONTRAFFATTI

Bari - Attività di contrasto ai traffici illeciti: sequestrati oltre 40.000 giocattoli privi dei requisiti minimi di sicurezza e recanti falsa marchiatura CE. Merce trasportata su un *container* proveniente dalla Grecia e formalmente diretta in Spagna, ma emerso invece destinata in Italia.

FEBBRAIO



MARZO

CONTRABBANDO DI PRODOTTI ENERGETICI

Siracusa - Scoperto un traffico illecito di gasolio proveniente dai Balcani. Accertati oltre 13 milioni di litri, movimentati in violazione della normativa in materia di accise. Circolando nel territorio unionale, sono stati immessi in consumo fraudolentemente.

**MAXI FRODE NEL
SETTORE DELL' E-
COMMERCE**

Bolzano - Scoperto complesso sistema fraudolento, cosiddetto “frode carosello”, coinvolte 15 società cartiere e *buffer* con un’evasione complessiva di 20 milioni di euro.

APRILE



MAGGIO

**OPERAZIONE
“PERNICIOSA
FLAGRANTIA”:
CONTRABBANDO DI
PELLET**

Udine - Frode nel settore dell’IVA, mediante contrabbando per sotto-fatturazione di *pellet* contraffatto dall’Est Europa che ha sottratto alle casse dell’Erario circa 11 milioni di euro.

**OPERAZIONE “ORO ROSSO” -
55 TONNELLATE DI
ROTTAMI**

Porto di Livorno - Individuati due *containers* che risultavano contenere 55.193 chilogrammi di “*pacas de cobre*”, letteralmente “balle di rame”.

GIUGNO





LUGLIO

OPERAZIONE “NEVISCHIO”

Genova - Sequestrati nel porto circa 538 chilogrammi di cocaina, suddivisa in 493 panetti, contenuti in 19 borsoni ritrovati all'interno di un *container* proveniente da Cartagena (Colombia). Giunta a destinazione avrebbe fruttato alle organizzazioni criminali oltre 200 milioni di euro.

“GIOCO ILLEGALE”: SEQUESTRATI APPARECCHI IRREGOLARI

Pisa - Ritrovati in un locale apparecchi da intrattenimento completamente illegali, che, oltre ad essere sprovvisti delle autorizzazioni necessarie, non erano collegati alla rete o privi di concessione o autorizzazione.

AGOSTO



SETTEMBRE

SEQUESTRO DI SIGARETTE DI CONTRABBANDO

Bologna - Presso l'Aeroporto “G. Marconi”, sequestrate 200 stecche di sigarette di varie marche cinesi, per un peso complessivo di circa 40 chilogrammi nascoste all'interno di tre valigie.

Cap
I

BREXIT LA SFIDA

Ciclo di seminari informativi per aziende e cittadini in tema di normativa e procedure UE in materia di libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci.

OTTOBRE



NOVEMBRE

SEQUESTRO *RECORD* DI COCAINA

Porto di Gioia Tauro (RC) - tra le banane, nascosti circa 1.200 chilogrammi di sostanza purissima; la cocaina, una volta tagliata ed immessa sul mercato, avrebbe fruttato oltre 250 milioni di euro ai trafficanti.

L'AGENZIA DOGANE E MONOPOLI LANCIANO UNA CAMPAGNA *SOCIAL* SULLA SICUREZZA DEI GIOCATTOLI

Campagna sui canali *social media* dell'Agenzia Dogane e Monopoli finalizzata a sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema della sicurezza dei giocattoli e a informarla sul prezioso lavoro che viene svolto dai Laboratori Chimici dell'Agenzia nella verifica dei requisiti di conformità di questi particolari prodotti.

DICEMBRE





I.4 ADM: "2019 in cifre"

I.4.1 ADM in pillole

 **Antifrode e controlli**

10.123 ton.

quantità sequestrate
(+2,0% rispetto al 2018)



sostanze stupefacenti
sequestrate

9,5 ton. 



1,97 Mld di €

Maggiori Diritti Accertati (MDA) sugli
scambi

152,9



il numero di controlli pro-capite
(+15,8% rispetto al 2018)

 **Energia, alcoli e tabacchi**



34,2 Mld di €

il contributo all'erario delle accise
(escluso tabacchi)

32,4 Mld di €
(95,0%)

1,4 Mld di €
(4,0%)

0,4 Mld di €
(1,0%)

Prodotti
energetici 

Prodotti
alcolici 

Altri tributi
connessi 



13,9 Mld di €

10,6 Mld di €
Accisa

3,3 Mld di €
IVA

il contributo all'erario dei tabacchi



61.936

il numero delle rivendite tabacchi

Dogane 

Importazione



6.066.342 n. dichiarazioni



196.965 mgl ton.



187.148 Mln di €

Esportazione



14.921.450 n. dichiarazioni



61.486 mgl ton.



229.349 Mln di €

Giochi 



110,5 Mld di €

la raccolta totale del 2019

74,1 Mld di €
(67,1%)

36,4 Mld di €
(32,9%)

Gioco fisico

Gioco a distanza



263.198

Apparecchi AWP



57.938

Apparecchi VLT

544



il numero complessivo delle concessioni

Personale

9.906

personale in servizio

1.182
(11,9%)

Strutture centrali



8.724
(88,1%)

Strutture territoriali



54,2%



45,8%

La distribuzione di genere del personale

Legale e contenzioso



indice medio di soccombenza nel
contenzioso tributario

20,4%
(-4,1% rispetto
al 2018)



Dogane

13,3%
(-0,3% rispetto
al 2018)



Accise

10,4%
(-8,9% rispetto
al 2018)



Monopoli

Amministrazione e finanza

10

la media dei giorni di anticipo rispetto
alla scadenza del pagamento per debiti
commerciali



- 27,85%

la riduzione percentuale dei contratti
rispetto al 2019

43,2%



della spesa è gestita a livello centrale
(+8,1% rispetto al 2018)

Altre strutture di staff



3° posto tra i Paesi UE

per i tempi di sdoganamento

96,5%



di dichiarazioni all'importazione
sdoganate entro 1 ora
(media UE 91,7%)

3.048



istanze ricevute
dall'URP telematico

94,5%

risolte entro 8
giorni

Cap I 1.4.2 Sintesi delle *performance*: risultati 2019 e raffronto 2019/2018

Tabella I.1: Area Strategica d'intervento: competitività e sostegno alla crescita

Obiettivo	Principali indicatori di <i>performance</i> nel biennio 2018-2019	2018		2019	
		<i>Target</i>	Risultato	<i>Target</i>	Risultato
1. Facilitare gli adempimenti tributari e migliorare la qualità dei servizi ai contribuenti / utenti	Percentuale dei quesiti in materia tributaria pervenuti tramite servizio di URP telematico risolti entro 8 giorni lavorativi a fronte dei 15 a disposizione per questa attività di servizio all'utenza	90,00%	92,50%	90,00%	94,50%
	Percentuale delle IVO rilasciate entro 90 giorni invece dei 120 giorni previsti dalle norme UE	60,00%	77,00%	70,00%	77,00%
	Incremento delle autorizzazioni AEO rispetto all'anno precedente (1.1)	7,00%	10,00%	7,00%	9,70%
	Percentuale delle concessioni e autorizzazioni in materia di Rivendite Speciali e di Patentini rilasciate entro 105 giorni	88,00%	92,5%	90,00%	95,20%
	Indice di tempestività di rilascio dei nulla osta di esercizio (NOE) per gli apparecchi da intrattenimento ai sensi dell'art. 110, comma 6°) del TULPS (percentuale dei NOE emessi entro 7 giorni dalla richiesta, rispetto al termine di 90 giorni previsto dal Regolamento)	80,00%	100,00%	85,00%	100,00%
	Percentuale delle dichiarazioni (<i>import, export, Transit</i>) presentate con Fascicolo Elettronico in tutti gli uffici (1.2)	85,00%	88,00%	87,00%	89,10%
	Percentuale delle dichiarazioni sdoganate entro 5 minuti nei porti italiani (<i>import, export e transito</i>)	90,00%	89,00%	90,00%	90,70%
	Percentuale delle dichiarazioni sdoganate entro 5 minuti negli aeroporti italiani (<i>import, export e transito</i>)	90,00%	98,00%	≥ 92,00%	98,20%
	Posizionamento dell'Agenzia sui tempi di sdoganamento all' <i>import-export</i> rispetto alla media UE (1.3)	A consuntivo	3° posto tra i Paesi UE	A consuntivo	3° posto tra i Paesi UE

Nell'area strategica “competitività e sostegno alla crescita” si collocano, tra le altre, le iniziative volte:

- a favorire l'adempimento spontaneo anche attraverso ulteriori servizi digitalizzati che amplino i controlli *on line* secondo il paradigma *ONCE* (un solo invio/un solo controllo) in un'ottica di miglioramento continuo del rapporto collaborativo con i contribuenti;

- a sviluppare la *customs compliance* secondo la regolamentazione doganale della UE attraverso l'ottimizzazione dei tempi delle procedure e degli adempimenti, integrando il momento doganale nella catena logistica e incentivando forme di semplificazione per ridurre l'invasività dei controlli;
- a sostenere l'incremento della platea degli Operatori Economici Autorizzati (AEO) e l'utilizzo delle connesse facilitazioni.

Gli indicatori di *performance* correlati all'obiettivo "facilitare gli adempimenti tributari e migliorare la qualità dei servizi ai contribuenti / utenti" mettono in risalto le attività dell'Agenzia volte ad agevolare il rapporto con gli *stakeholder* attraverso iniziative di semplificazione delle procedure relative agli adempimenti richiesti e velocizzazione dell'interlocuzione istituzionale in funzione del miglioramento della qualità dei servizi offerti.

(1.1) L'Agenzia garantisce forme di semplificazione previste a livello dell'Unione agli AEO, ovvero a quegli operatori economici e i loro *partner* commerciali ritenuti affidabili e sicuri nella catena di approvvigionamento internazionale. In questo senso, l'Agenzia punta ad incrementare la platea degli AEO che già rappresenta, in termini di operazioni di importazione delle merci, il 70 per cento del volume totale.

Nel 2019 il risultato dell'indicatore "incremento delle autorizzazioni AEO rispetto all'anno precedente" è stato del 9,7 per cento a fronte di un risultato atteso del 7 per cento corrispondente a n. 147 nuove autorizzazioni su un totale di n. 1.523 autorizzazioni rilasciate al 31 Dicembre 2018 (al netto delle autorizzazioni sostitutive). Il risultato conseguito mostra il crescente interesse da parte dei contribuenti ad accedere a forme autorizzative che semplificano i rapporti con il Fisco, migliorandone il dialogo.

(1.2) Nel perseguire il contemporaneo miglioramento dei servizi offerti agli operatori, l'Agenzia ha da alcuni anni introdotto il Fascicolo Elettronico, ovvero una forma di semplificazione che apporta vantaggi tanto nei processi doganali quanto nei risparmi per l'operatore economico in termini di maggiore economicità. Il Fascicolo Elettronico, utilizzato in oltre l'89 per cento delle dichiarazioni presentate nel 2019, prevede l'invio telematico dei documenti di accompagnamento delle dichiarazioni e consente un drastico abbattimento dei tempi necessari per lo svincolo delle merci dichiarate in procedura ordinaria c/o dogana, eliminando la necessità della c.d. convalida presso il *front-office*.

(1.3) Il dato relativo al posizionamento dell'Agenzia sui tempi di sdoganamento all'*import-export* rispetto ai tempi degli altri Paesi UE è un dato rilevato dalla Commissione europea e registra la percentuale di dichiarazioni in importazione sdoganate entro un'ora nei Paesi Membri.

Per il 2019 tale indice colloca l'Italia al 3° posto rispetto alla media degli altri Paesi UE in termini di tempi di sdoganamento con una media dell'Italia pari al 96,5 per cento contro una media UE di 91,7 per cento di dichiarazioni all'importazione sdoganate entro un'ora. Tale risultato conferma l'ottima *performance* nei tempi di sdoganamento conseguita dall'Agenzia.

Tabella I.2: Sintesi della performance – Area Strategica d'intervento: fiscalità

Obiettivo	Principali indicatori di performance nel biennio 2018-2019	2018		2019	
		Target	Risultato	Target	Risultato
2. Migliorare il presidio e la compliance volontaria dei contribuenti e l'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria	Tasso di positività delle verifiche IVA (<i>Intra e Plafond</i>) (2.1)	50,00%	61,20%	53,00%	64,60%
	Numero dei controlli PCA (<i>Post Clearance Audit</i>) (2.2)	400	420	400	432
	Indice di presidio del territorio nel settore delle accise (2.3)	32,00%	37,00%	35,00%	39,00%
	Indice di presidio della rete di distribuzione e vendita dei tabacchi	30,00%	30,10%	20,00%	26,90%
	Tasso di positività delle verifiche in materia di accise con esclusione dei tabacchi	60,00%	81,20%	60,00%	79,20%
	Tasso di positività dei controlli in materia di depositi di prodotti liquidi da inalazione senza combustione	31,00%	52,40%	35,00%	39,10%
3. Migliorare la sostenibilità in giudizio della pretesa erariale e ridurre la conflittualità con i contribuenti	Percentuale di costituzioni in giudizio in CTP e CTR sui ricorsi e sugli appelli i cui termini di costituzione scadono nell'esercizio	96,00%	97,50%	96,00%	99,60%
	Numero delle proposte di mediazione in materia di giochi formulate dall'Agenzia rispetto ai ricorsi/reclami presentati dai contribuenti (art. 17 bis, comma 5, D.Lgs. n. 546/92)	50,00%	85,20%	70,00%	89,80%
	Adesione dei contribuenti agli atti impositivi e sanzionatori in materia di diritti doganali e di accise – ad esclusione dei tabacchi (percentuale degli atti non impugnati rispetto agli atti emessi) (3.1)	80,00%	97,00%	82,00%	97,50%
	Percentuale delle sentenze definitive parzialmente e totalmente favorevoli all'Agenzia in materia di diritti doganali e di accise ad esclusione dei tabacchi (3.2)	80,00%	78,20%	80,00%	83,10%

Nell'Area strategica “fiscalità” si collocano, tra le altre, le iniziative dirette ad assicurare un'adeguata azione di contrasto alle frodi fiscali nel settore delle accise e dell'IVA intracomunitaria nonché quelle volte ad assicurare la pretesa tributaria nei settori di competenza.

(2.1) L'Agenzia nel 2019 ha effettuato n. 2.047 controlli in materia di IVA (*intra e plafond*) con una positività del 64,6 per cento che evidenzia l'efficacia dell'attività contrasto alle frodi in tale settore.

Tali verifiche hanno, infatti, generato un volume di Maggiori Diritti Accertati (MDA) di 1.320.586 euro, pari al 67 per cento del totale degli MDA per il 2019.

(2.2) Nel 2019 sono stati effettuati n. 432 PCA (*Post Clearance Audit*) a fronte dei n. 400 pianificati, a conferma del *trend* crescente per tale tipologia di attività introdotta dall’Agenzia a decorrere dal 2017. L’indicatore è significativo di una diversa strategia dei controlli doganali orientata non più all’esame della singola transazione ma all’analisi complessiva dell’operatore da sottoporre a controllo.

(2.3) L’indicatore “indice di presidio del territorio nel settore delle accise” mira a valutare il tasso di effettuazione delle attività di verifica con accesso aventi carattere di ordinarietà e rappresenta la capacità di controllo del settore accise Energie e Alcoli, da parte dell’Agenzia. Nel 2019, il valore di tale indicatore (39 per cento) è risultato superiore rispetto al *target* pianificato (35 per cento) a testimonianza della progressiva intensificazione di tale tipologia di controlli sugli operatori del settore a garanzia della regolarità delle procedure.

Tabella I.3: Sintesi della *performance* – Area Strategica d’intervento: legalità

Obiettivo	Principali indicatori di <i>performance</i> nel biennio 2018-2019	2018		2019	
		<i>Target</i>	Risultato	<i>Target</i>	Risultato
4. Elevare la qualità dell’offerta dei giochi pubblici, proteggendo i soggetti vulnerabili e combattendo il gioco illegale	Indice di presidio della rete dei giochi (escluso scommesse e apparecchi da intrattenimento) (4.1)	10,00%	23,90%	10,00%	23,70%
	Indice di presidio nel settore dei giochi relativamente agli esercizi che effettuano la raccolta delle scommesse e/o dotati di apparecchi da divertimento e intrattenimento (4.2)	30,00%	36,90%	30,00%	34,50%
	Tasso di positività dei controlli nel settore giochi (escluso scommesse e apparecchi da intrattenimento)	Relazione	4,30%	3,00%	3,30%
	Tasso di positività dei controlli nel settore giochi relativamente alle scommesse e apparecchi da intrattenimento	Relazione	13,10%	10,00%	13,90%
	Controlli sulla regolarità dei versamenti dei canoni concessori previsti in convenzione, effettuati dai concessionari, entro 30 gg dal versamento	90,00%	97,10%	90,00%	98,40%
5. Proteggere cittadini, imprese e territorio negli ambiti di competenza	Tasso di positività sui controlli mirati alla sicurezza dei prodotti (5.1)	25,00%	46,60%	27,00%	52,70%
	Tasso di positività dei controlli mirati a contrastare il fenomeno della contraffazione	19,00%	24,30%	20,00%	27,90%
	Indice di presidio sul divieto di vendita dei tabacchi ai minori tramite distributori automatici (5.2)	20,00%	35,90%	27,00%	33,30%

(4.1 e 4.2) L’azione di presidio nel settore dei giochi è finalizzata al garantirne la legalità attraverso un controllo periodico e mirato degli esercizi. L’azione di controllo è volta anche al rispetto del divieto di gioco ai minori in quanto soggetti vulnerabili. I due indici di presidio nel settore dei

Cap
I

giochi sono stati conseguiti attraverso, rispettivamente, 12.256 e 28.497 esercizi controllati su una platea, rispettivamente, pari a 51.653 e 82.707 esercizi censiti. Inoltre, l’Agenzia, al fine di contrastare il fenomeno della ludopatia, ha realizzato un progetto volto a diffondere informazioni più chiare all’utenza attraverso il sito istituzionale, migliorando la pagina dedicata alle *FAQ* e dando risalto al Numero Verde Nazionale per il sostegno alle persone in difficoltà con il Gioco d’Azzardo (TVNGA). Ha inoltre realizzato la piattaforma SMART (Statistiche, Monitoraggio e Analisi della Raccolta Territoriale gioco fisico), ovvero un sistema di rappresentazione dei dati sintetici e analitici sul gioco fisico in Italia ai fini del monitoraggio, come primo ambito, del settore degli apparecchi da intrattenimento.

(5.1) In merito alla sicurezza dei prodotti, che rientra nel più generale ambito di protezione dei cittadini e delle imprese, nel 2019 l’Agenzia ha eseguito n.1.565 controlli che hanno portato al sequestro di n. 2.013.166 pezzi, con un incremento rispetto al precedente anno del 267,1 per cento ed ha comminato sanzioni per 995.235 euro.

(5.2) Per l’indice di presidio sul divieto di vendita dei tabacchi ai minori tramite distributori automatici, il risultato 2019 (33,3 per cento a fronte di un obiettivo atteso del 27 per cento) è stato conseguito attraverso il controllo su n. 6.909 distributori automatici a fronte di un totale di n. 20.776 distributori gestiti.

I.5 Lo scenario di contesto

I.5.1 Alcuni elementi informativi relativi al commercio estero nel 2019

L'accentuarsi delle misure protezionistiche nel corso del 2019 ha determinato una contrazione del commercio mondiale con ricadute anche sull'andamento delle esportazioni italiane. Secondo le statistiche del commercio estero di beni, le esportazioni in valore sono aumentate del 2,3 per cento, in rallentamento rispetto a quanto registrato nel 2018 (3,6 per cento). Nel contesto europeo, tale andamento è risultato più dinamico rispetto ad alcuni dei maggiori *partner* (per la Germania e la Spagna la variazione è stata pari allo 0,7 e all'1,5 per cento rispettivamente) mentre è stato più contenuto rispetto ad altri (le esportazioni francesi sono cresciute del 3,3 per cento).

La presenza italiana nei mercati *extra*-europei ha mostrato maggiore resilienza rispetto a quanto avvenuto all'interno della UE. Le vendite complessive in volume nel mercato *extra*-europeo sono risultate infatti stabili, mentre sono diminuite all'interno dell'area dell'euro (-1,2 per cento dall'1,4 per cento dell'anno precedente). Le esportazioni in valore sono risultate in accelerazione verso i Paesi *extra*-UE (al 3,8 per cento dall'1,7 per cento), mentre hanno rallentato verso l'UE (all'1,1 dal 5,1 per cento). Tale andamento potrebbe derivare in parte dalla minore vivacità del settore dell'auto, in particolare in Germania, per gli stretti legami produttivi esistenti tra i due Paesi. Nell'intero 2019, l'avanzo commerciale dell'Italia è stato pari a 52,9 miliardi (in forte aumento dai 39 miliardi registrati nel 2018), rimanendo tra i più alti in Europa in rapporto al PIL dopo Germania, Paesi Bassi e Irlanda.

Con riferimento al PIL, i dati di consuntivo 2019 ISTAT sono risultati lievemente superiori (0,2 punti percentuali) alle previsioni. La crescita superiore alle attese è legata principalmente alla revisione del profilo trimestrale del 2018 che comporta un maggiore trascinamento sul 2019 e una revisione al rialzo dei primi due trimestri del 2019. Ha agito invece in direzione opposta il risultato, inferiore alle attese, dell'ultima parte dell'anno. L'analisi delle componenti della domanda aggregata, che mostrano un dato di consuntivo degli investimenti e della domanda estera peggiore delle attese, indica che l'economia italiana è stata particolarmente penalizzata dal rallentamento del settore manifatturiero a livello globale causato dalle tensioni commerciali. In particolare, la produzione di beni di investimento in Italia è molto legata alla domanda mondiale e alle filiere in cui entra la Germania. Per contro, i consumi delle famiglie sono risultati in linea con le stime. Sul fronte dei prezzi, quelli al consumo sono stati più bassi delle attese riflettendo il calo dei prezzi all'*import*. Il deflatore del PIL è risultato in linea con le previsioni. In materia di attività di contrasto all'evasione fiscale, l'azione del Governo nel 2019 è stata finalizzata non solo al recupero di gettito attraverso l'attività di accertamento e controllo, ma anche al miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*). A tal proposito, le ultime stime ufficiali e aggiornate sull'evasione fiscale e contributiva, pubblicate nella Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – aggiornamenti per gli anni 2012-2017 – a seguito della revisione dei Conti nazionali apportata dall'ISTAT predisposta dalla Commissione appositamente istituita, mostrano una dinamica di netto miglioramento della *tax compliance* nel corso degli ultimi anni, ma anche valori di *tax gap* ancora molto significativi. Tra le

Le misure finalizzate al contrasto dell'evasione fiscale, la recente manovra di bilancio per il triennio 2020-2022 prevede da un lato l'introduzione di alcune importanti misure finalizzate al recupero di gettito nel corso del prossimo triennio; dall'altro, una strategia più ampia di contrasto all'evasione fiscale con effetti positivi e strutturali in termini di miglioramento della *tax compliance* in un periodo più lungo. In particolare, per quanto riguarda il recupero di evasione nel triennio 2020-2023, tra le misure di contrasto all'evasione previste dal Decreto Fiscale, sono incluse le disposizioni di contrasto alle frodi e agli illeciti fiscali in materia di IVA e accisa nel settore dei carburanti, di altri idrocarburi e dell'acquisto intracomunitario di veicoli. L'Italia continua, infatti, a essere interessata da notevoli traffici fraudolenti finalizzati a immettere in consumo, in ogni parte del territorio nazionale, importanti volumi di carburanti per autotrazione a un prezzo inferiore a quello ordinariamente praticabile, se non addirittura sottocosto; con questo meccanismo, sfruttando artificiosamente le pieghe della legislazione unionale sulla libera circolazione dei prodotti tra i Paesi dell'UE, si omettono sistematicamente i pagamenti dell'IVA e delle accise. Per rafforzare l'efficacia delle norme antifrode già introdotte con la Legge di bilancio 2018, è stata introdotta, tra le altre, una misura che mira a impedire l'utilizzo di false dichiarazioni d'intento volte a evitare il versamento delle imposte relative a cessioni e importazioni definitive di carburanti, ed è stato previsto un nuovo sistema di tracciabilità degli oli lubrificanti e delle preparazioni nel territorio nazionale, che vengono illecitamente venduti e utilizzati come carburanti per autotrazione o, in misura minore, come combustibili per riscaldamento.

1.5.2 Brevi riflessioni sugli aspetti finanziari dell'attività di ADM

L'azione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si snoda lungo molteplici direttrici.

- Le attività fiscali, missione tradizionale dell'Agenzia, finalizzate al recupero del gettito tributario di competenza ma, altresì, quelle a carattere extratributario, a tutela e garanzia di svariati beni/interessi dello Stato e unionali. Tutela delle specie protette dalla Convenzione di Washington, ambiente, salute dei cittadini sono beni primari ormai entrati a pieno titolo nelle tipologie di azioni preventive e repressive di ADM.
- Le attività a funzione polivalente per gli effetti che ne scaturiscono. Con le azioni volte a contrastare gli illeciti tributari, infatti, l'Agenzia mira a tutelare simultaneamente l'economia nazionale, gli aspetti finanziari che tali illeciti in qualche maniera pregiudicano e gli effetti di distorsione della concorrenza che generano.

Il contrasto a tutte le forme di contrabbando, le rilevazioni di false dichiarazioni, di falsi bilanci e di sotto/sovra fatturazioni, la scoperta di forme tradizionali e nuove di riciclaggio, l'intercettazione preventiva di merci e beni contraffatti o non rispondenti alla normativa in materia sanitaria o sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, traffico illecito di rifiuti, costituiscono oggi un grandissimo contributo che ADM fornisce al Bilancio dello Stato, alle casse erariali, alla tutela del mercato interno ed europeo da ogni forma di aggressione e di alterazione, che provocherebbe nefasti squilibri economici e gravi diseconomie.

Da un'altra prospettiva, le molteplici forme di agevolazione e di semplificazione procedurali messe in atto da ADM mirano a sostenere l'economia nazionale, il suo tessuto industriale e produttivo, al fine di affrontare meglio le sfide che si presentano sui mercati mondiali.

Lo studio continuo di soluzioni volte alla riduzione dei tempi di sdoganamento, delle giacenze delle merci nei depositi, all'immobilizzazione dei *container*, all'estensione di *white list* per favorire le forme di *tax compliance*, rende ADM l'interlocutore privilegiato di tutti i settori produttivi del Paese per svariate forme di collaborazione e *partnership*. Le facilitazioni e semplificazioni messe in essere dall'Agenzia supportano significativamente il settore del commercio da e per l'estero nel rispondere prontamente alle regole del “*just in time*”.

I.6 I settori “*core*” dell'ADM: dogane, accise, giochi.

Nell'ambito della politica economica del Paese, ADM esercita un ruolo chiave nei flussi del commercio internazionale, amministrando i diritti doganali alla luce della regolamentazione dell'Unione Europea e garantendo l'applicazione di tutte le misure, anche di natura extratributaria, incluse quelle relative alla politica agricola e alla politica commerciale. In tal modo garantisce sia il bilancio unionale e nazionale sia la regolarità del commercio per la tutela dei cittadini.

In materia di accise, svolge l'importante compito di gestire le procedure connesse all'accertamento e alla riscossione delle accise gravanti su energie, alcoli e tabacchi lavorati, anche mediante controlli diretti a contrastare le irregolarità e l'evasione di dette specifiche imposte. Con riferimento a questi ultimi, inoltre, gestisce la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo, vigilando altresì sulla conformità dei tabacchi lavorati alla normativa nazionale e unionale.

Infine, ADM si pone come istituzione di regolazione e controllo del comparto del gioco in Italia, verificando costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e gli operatori del settore ed esercitando una azione di contrasto al gioco illegale.

I.6.1 Il Contributo all'Erario statale e unionale

L'Agenzia contribuisce agli introiti dell'Unione Europea e dello Stato italiano con la riscossione dei diritti doganali (prevalentemente dazi e IVA all'importazione), delle accise su alcoli e prodotti energetici, delle accise e dell'IVA sui tabacchi e della riscossione sui giochi.

Nella Tabella I.4 di seguito, si riporta l'andamento delle entrate totali per l'ultimo quadriennio:

Tabella I.4: Entrate Totali


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA e Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi Valori espressi in miliardi di euro

Di seguito è riportato il dettaglio delle entrate per comparto:

Figura I.4: Entrate settore Dogane, contributo all'Erario e alla UE


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.1

Valori espressi in miliardi di euro

Dall'analisi del quadriennio 2016-2019, il valore complessivo degli introiti accertati nel settore doganale è aumentato di poco più del 17 per cento. Tale valore dipende da un significativo incremento del valore dell'IVA (+2,3 miliardi di euro tra il 2016 ed il 2019) a fronte di una sostanziale invarianza dei dazi. Analizzando l'anno 2019 rispetto al 2018 risulta invece significativa la diminuzione del gettito dell'IVA all'importazione, dovuta alla diminuzione del valore dichiarato in dogana all'importazione, conseguenza della debole dinamica del commercio. In particolare, l'IVA introitata nel 2019 è diminuita di quasi 400 milioni di euro rispetto al 2018, a fronte di una crescita costante dell'IVA all'importazione negli anni precedenti, frutto anche dell'azione di contrasto alla sottofatturazione e all'utilizzo improprio del *Plafond*.

Figura I.5: Introiti Accise su Energetici, Alcoli ed altre imposte connesse alle Accise



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.51

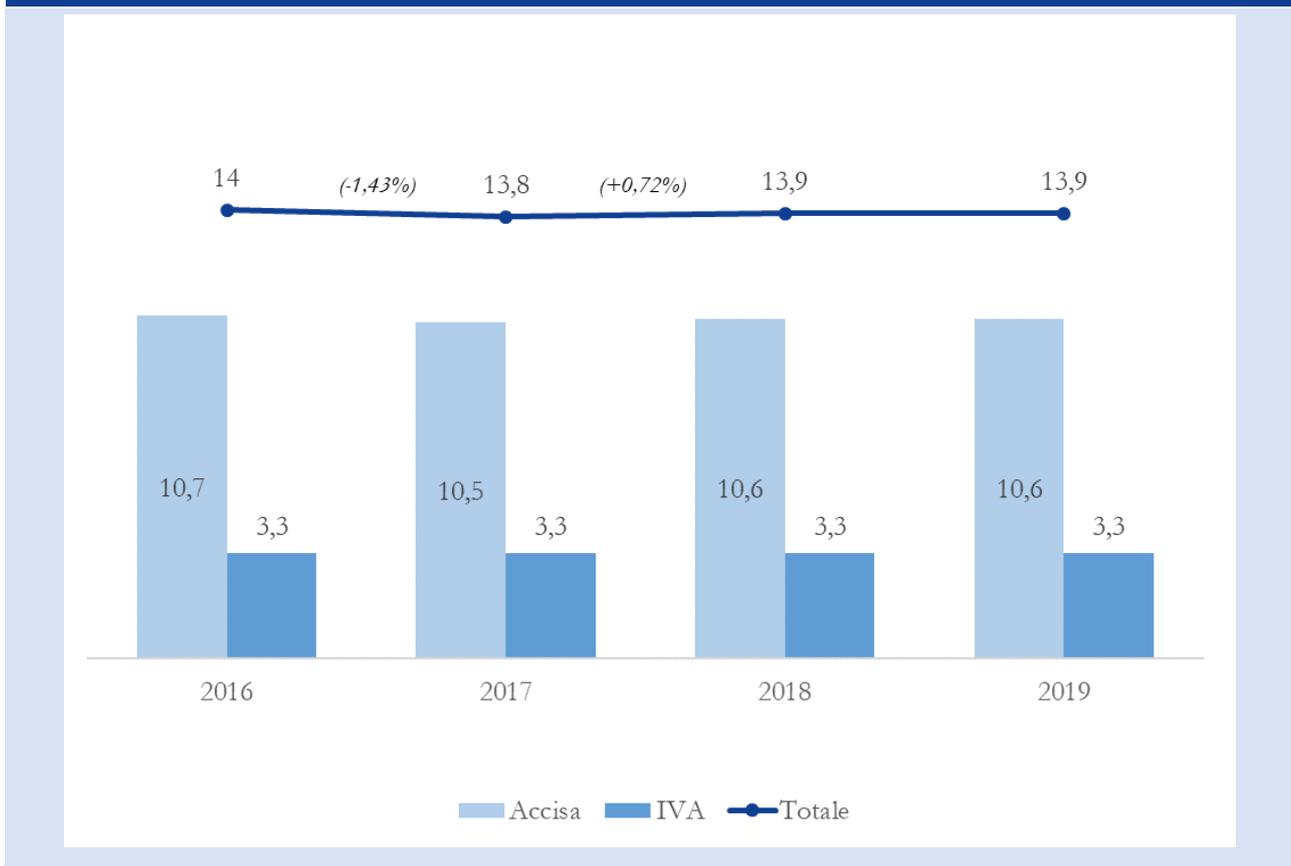
Valori espressi in miliardi di euro

Il settore Accise costituisce, tra le 3 macro-aree *core* di ADM, quello che contribuisce maggiormente agli introiti a vantaggio dell'Erario. Al netto delle accise sui tabacchi, nel periodo 2016-2019, gli introiti da accise sui prodotti energetici corrispondono al 95 per cento del valore totale delle accise.

Cap
I

Negli ultimi anni l'importo complessivo accertato è rimasto sostanzialmente stabile. La lieve crescita nell'ultimo biennio è stata guidata principalmente dall'aumento dei consumi (le aliquote accise sono infatti rimaste invariate).

Figura I.6: Introiti Tabacchi da accisa e IVA

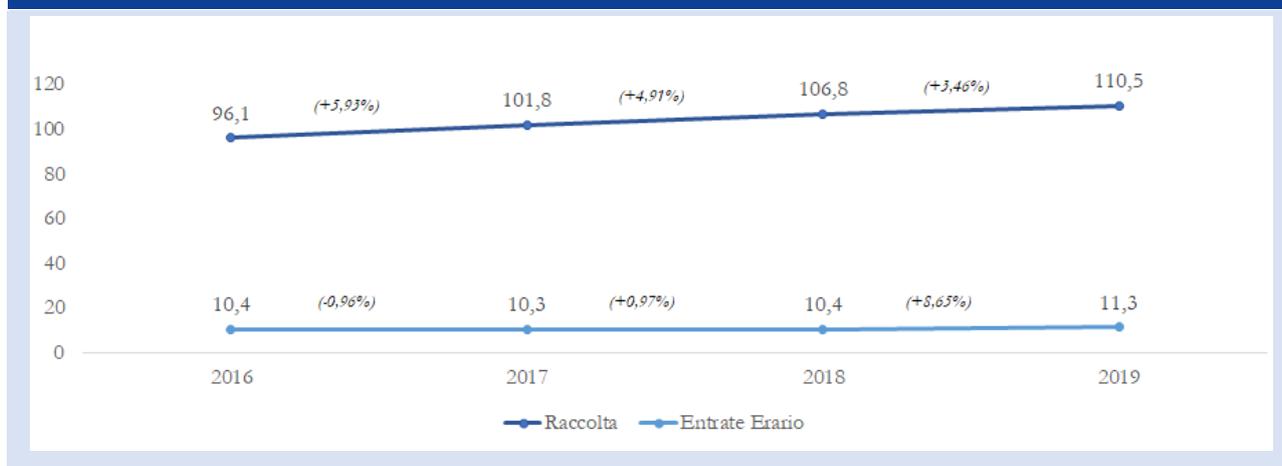


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.53

Valori espressi in miliardi di euro

Il settore Tabacchi, nel corso del quadriennio 2016-2019 evidenzia una leggera flessione in merito all'importo complessivo degli introiti da accisa e IVA (-1 per cento). In particolare, nel periodo di riferimento il valore dell'IVA è rimasto costante, pertanto la flessione è dovuta al leggero calo del valore dell'accisa. Confrontando l'anno 2019 con il 2018, i valori degli introiti da accisa e IVA sono rimasti invariati.

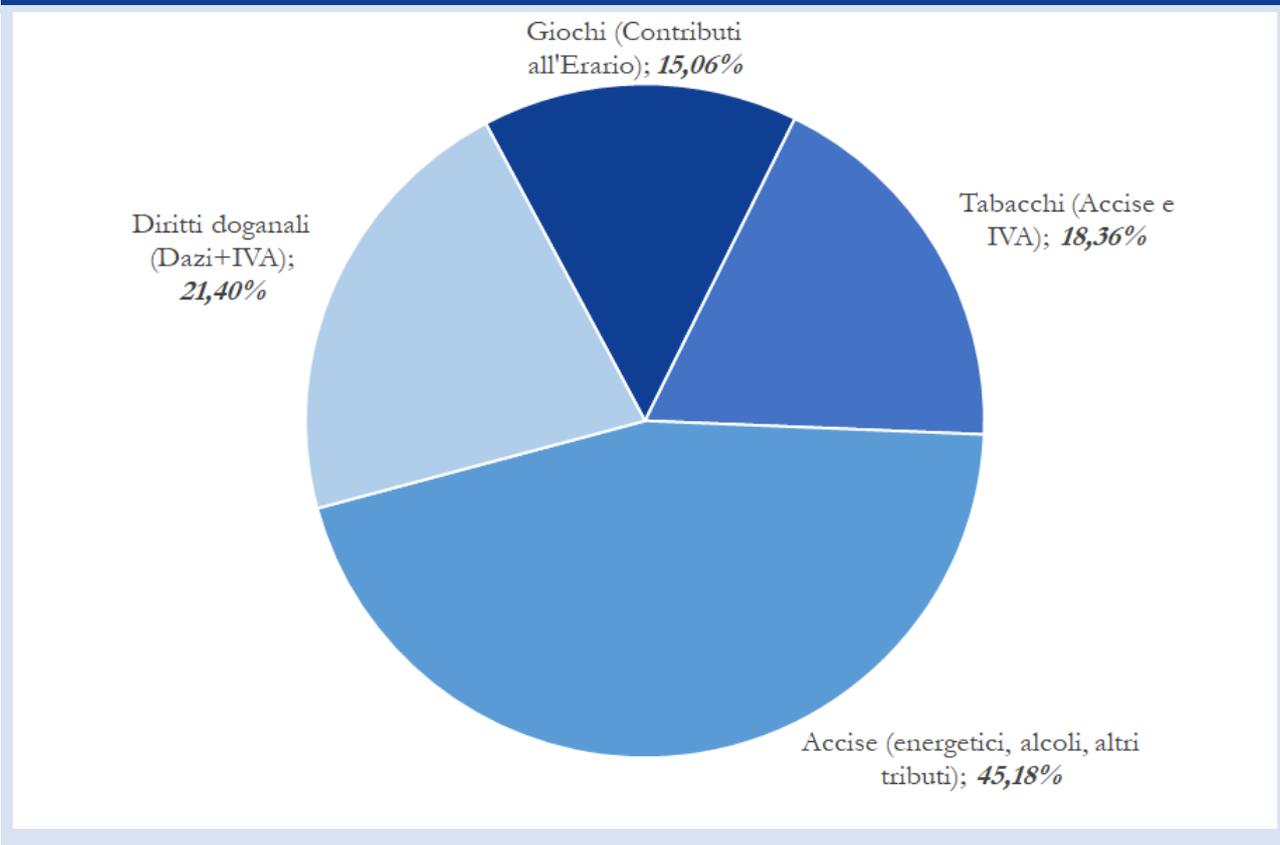
Figura I.7: Confronto tra Raccolta ed introiti Erario



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.58

Valori espressi in miliardi di euro

Nel corso del quadriennio 2016-2019 si assiste ad un incremento della raccolta (+14,30 per cento) e delle relative entrate erariali (+9,63 per cento). Nel 2019, l'aumento rispetto al 2018 della raccolta ed il conseguente aumento degli introiti per l'Erario sono principalmente dovuti alla consistente crescita del gioco a distanza, in particolare nel settore dei giochi di carte e in quelli di sorte a quota fissa, con l'apporto del comparto "Slot machine" virtuale che passa da una raccolta di 12.866 milioni di euro nel 2018 ad una raccolta di 15.194 milioni di euro nel 2019.

Figura I.8: Ripartizione per settori degli introiti accertati nell'anno 2019


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA e Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Il grafico di Figura I.8 esprime per l'anno 2019, la sintesi della ripartizione degli introiti accertati, evidenziando il forte contributo delle accise, complessivamente pari al 45,18 per cento per accise su energetici, alcoli e altri tributi e al 18,36 per cento per accise sui tabacchi (IVA inclusa). Seguono i diritti doganali composti dai dazi, inclusa l'IVA (21,40 per cento) e le entrate erariali che dipendono dal settore giochi (15,06 per cento).



Cap
II







Cap
II



II. Dogane

II.1 Attività doganale: il ruolo di ADM

ADM, nell'ambito dell'attività doganale ed in coerenza con la propria missione (articolo 2 dello Statuto), esercita le proprie funzioni per:

- favorire la crescita economica dell'Italia, facilitando la circolazione delle merci negli scambi internazionali;
- contribuire alla fiscalità interna e alla tutela degli interessi finanziari del Paese e dell'Unione Europea;
- contribuire all'evoluzione della normativa unionale e nazionale;
- concorrere alla sicurezza e alla tutela dei cittadini.

L'Agenzia, per facilitare la circolazione delle merci e degli scambi internazionali, ha realizzato degli interventi per velocizzare le procedure doganali di imbarco e sbarco delle merci e per snellire gli adempimenti amministrativi, assicurando la regolarità del commercio internazionale e garantendo la corretta circolazione dei beni attraverso attività di vigilanza dei confini unionali presso porti, aeroporti e confini terrestri. Inoltre, coordina l'attuazione delle disposizioni che, a livello UE e nazionale, disciplinano lo scambio delle merci, garantendo l'applicazione del Codice Doganale UE e di tutte le relative misure di politica commerciale e agricola.

Sotto il profilo tributario, ADM contribuisce alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e dell'Italia attraverso la gestione e la riscossione sia dei dazi doganali gravanti sulle merci importate, sia della relativa fiscalità indiretta (IVA ed eventualmente accise) e degli altri prelievi tributari (tasse portuali, contributi stazioni sperimentali, marchi, ecc.).

L'Agenzia contribuisce all'evoluzione della normativa unionale e nazionale, primaria e secondaria, anche per promuovere lo sviluppo di iniziative migliorative per gli operatori economici e per le amministrazioni/istituzioni coinvolte nei processi doganali, coerentemente con le linee guida dell'Unione Europea. Provvede inoltre, all'emanazione della prassi, dei provvedimenti amministrativi e allo svolgimento delle connesse attività gestionali (es. rilascio autorizzazioni, cura del contenzioso nazionale ed europeo, ecc.).

Sotto il profilo extratributario, ADM riveste un ruolo chiave nella tutela della salute e della sicurezza dei cittadini. In particolare, attraverso le attività Antifrode, l'Agenzia svolge verifiche e controlli sulle merci in ingresso nell'Unione Europea per contrastare i fenomeni criminali quali i traffici illegali di prodotti contraffatti, armi e componenti di armi, droga, rifiuti, alimenti e farmaci non conformi alla normativa vigente, beni del patrimonio artistico, specie animali e vegetali protette.

L'efficacia del presidio di controllo è assicurata, tra l'altro, dalla procedura informatizzata del Circuito Doganale di Controllo (CDC), integrata dall'analisi dei rischi locale all'interno della quale le merci (in importazione, esportazione o transito) sono sottoposte a verifiche automatizzate, documentali, strumentali (*scanner*) e fisiche.

II.2 La cornice normativa

In materia doganale – tenuto conto della unicità del mercato interno e dell'esclusiva competenza della UE, sancita dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (articoli 23, 28, 206 del TFUE) – la disciplina sostanziale e procedurale è contenuta principalmente nel Codice Doganale dell'Unione Europea (CDU) [Reg (UE) n. 952/2013] e nei relativi regolamenti integrativi ed esecutivi [Reg (UE) n. 2446/2015 e Reg. (UE) n.2447/2015], nonché nel regolamento delegato transitorio [Reg.(UE) n. 341/2016] (“pacchetto legislativo CDU”).

Gli atti integrativi ed esecutivi hanno allineato la normativa doganale dell'UE ai requisiti del trattato di Lisbona, in particolare:

- “atto delegato” che integra determinati elementi non essenziali del codice;
- “atto di esecuzione” che stabilisce norme procedurali uniformi per l'attuazione del codice;
- “atto delegato transitorio” che stabilisce i mezzi alternativi per lo scambio e l'archiviazione di informazioni doganali fintanto che i sistemi elettronici previsti dal codice non sono operativi.

È il Codice Doganale UE (art. 3) a stabilire il ruolo delle dogane disponendo che le stesse, in quanto autorità doganali abbiano “[omissis] la responsabilità primaria della supervisione degli scambi internazionali dell'Unione in modo da contribuire al commercio leale e libero, all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell'Unione comuni riguardanti il commercio e alla sicurezza dell'intera catena logistica”. A tal fine, le autorità doganali mettono in atto misure funzionali, in particolare, ai seguenti obiettivi: “tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati Membri, tutelare l'Unione dal commercio sleale ed illegale sostenendo nel contempo le attività commerciali legittime, garantire la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti nonché la tutela dell'ambiente, ove necessario in stretta cooperazione con le altre autorità e mantenere un equilibrio adeguato fra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi”.

Il CDU è un elemento chiave ai fini della modernizzazione delle Amministrazioni doganali dell'UE perché contiene disposizioni e procedure doganali che meglio si adattano alle moderne realtà commerciali e agli attuali strumenti di comunicazione. L'obiettivo è quello di avere un'Unione doganale *paperless* e completamente automatizzata. Questo implica l'aggiornamento dei sistemi informativi esistenti e l'introduzione di nuovi per il completamento dell'informatizzazione di tutte le formalità doganali.

Gli obiettivi di questa profonda trasformazione sono diversi:

- assicurare alle imprese procedure doganali maggiormente uniformi e semplificazioni per gli operatori economici affidabili (quali, ad esempio, gli Operatori Economici Autorizzati – AEO);
- aumentare la competitività delle imprese unionali; proteggere il flusso di merci in transito o in entrata e in uscita dall'UE;

- salvaguardare gli interessi finanziari ed economici dell'UE e degli Stati Membri (SM), nonché la sicurezza dei cittadini dell'UE.

Per l'Agenzia, il CDU ha comportato una profonda revisione, oltretutto delle procedure, anche dell'organizzazione dei processi in modo da garantire le semplificazioni previste dalla normativa, assicurando comunque il presidio di legalità iscritto nella missione stessa delle Dogane.

Per i profili non contemplati dai Regolamenti UE in quanto riservati alle competenze statuali (accertamento, regimi sanzionatori, organizzazione degli Uffici), e per quelli non confliggenti con le disposizioni unionali, continuano a trovare applicazione le norme nazionali, stabilite prevalentemente nel Testo Unico delle Leggi Doganali (DPR n.43/1973) in corso di revisione (in conformità con la Legge del 4 Ottobre 2019 n.117, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea – Legge di delegazione europea 2018), nel Decreto Legislativo n. 374/1990 per quanto concerne le procedure di accertamento e in altri Regolamenti che disciplinano particolari adempimenti anche di natura organizzativa.

II.3 Analisi delle principali operazioni doganali

II.3.1 Riepilogo delle operazioni d'importazione e di esportazione

Nel triennio 2017-2019 c'è stato un incremento del numero delle dichiarazioni doganali all'importazione di oltre 300 mila unità (5,30 per cento) e di oltre 1,6 milioni (12,11 per cento) di dichiarazioni doganali all'esportazione. Nel corso del 2019 le dichiarazioni di importazione hanno messo in evidenza una lieve flessione in termini di numero di dichiarazioni rispetto al 2018, mentre per quanto concerne i dati delle esportazioni ed i singoli a loro afferenti, si conferma un *trend* positivo. Tuttavia, sia per le importazioni che per le esportazioni si è registrata una diminuzione, rispettivamente del 3,18 e del 4,33 per cento), delle tonnellate di merce importata ad indicare, in entrambi i casi, una riduzione media dei quantitativi di ogni singola operazione (più marcata nel caso delle esportazioni).

Tabella II.1: Totale nazionale importazioni ed esportazioni

Operazioni (Totale Nazionale)		2017	2018	2019	Var 2018/2017	Var 2019/2018
Importazione	N° Dichiarazioni	5.761.212	6.075.021	6.066.342	5,45%	-0,14%
	N° Singoli	8.583.425	9.420.106	9.624.994	9,75%	2,18%
	Quantità (migliaia di ton.)	207.177	203.444	196.965	-1,80%	-3,18%
	Valore (milioni di €)	173.322	187.302	187.148	8,07%	-0,08%
Esportazione	N° Dichiarazioni	13.309.763	14.210.101	14.921.450	6,76%	5,01%
	N° Singoli	20.675.205	23.153.530	24.733.646	11,99%	6,82%
	Quantità (migliaia di ton.)	67.719	64.267	61.486	-5,10%	-4,33%
	Valore (milioni di €)	217.968	219.531	229.349	0,72%	4,47%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: da Tabella all.6 a Tabella all.13

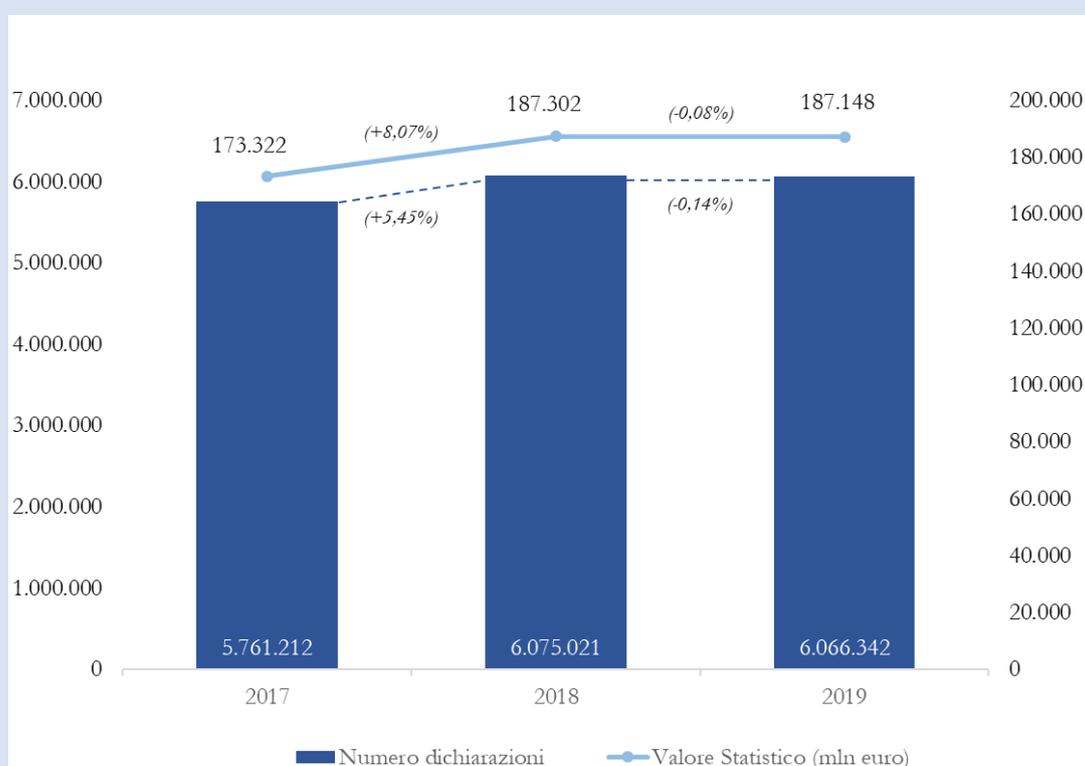
Focus II.1: Definizione di dichiarazione doganale

La dichiarazione in Dogana è l'atto con il quale una persona manifesta, nelle forme e modalità prescritte, la volontà di vincolare una merce ad un determinato regime doganale. I valori relativi alle dichiarazioni indicate in tutte le tabelle della sezione "Attività delle Dogane" sono relative ai regimi di: immissione in libera pratica, perfezionamento attivo, ammissione temporanea, perfezionamento passivo, esportazione. È facoltà del dichiarante presentare una dichiarazione per ogni tipologia di merce ovvero presentarne una cumulativa; in tal caso la dichiarazione conterrà sezioni distinte (denominate "singoli") per ogni tipologia di merce.

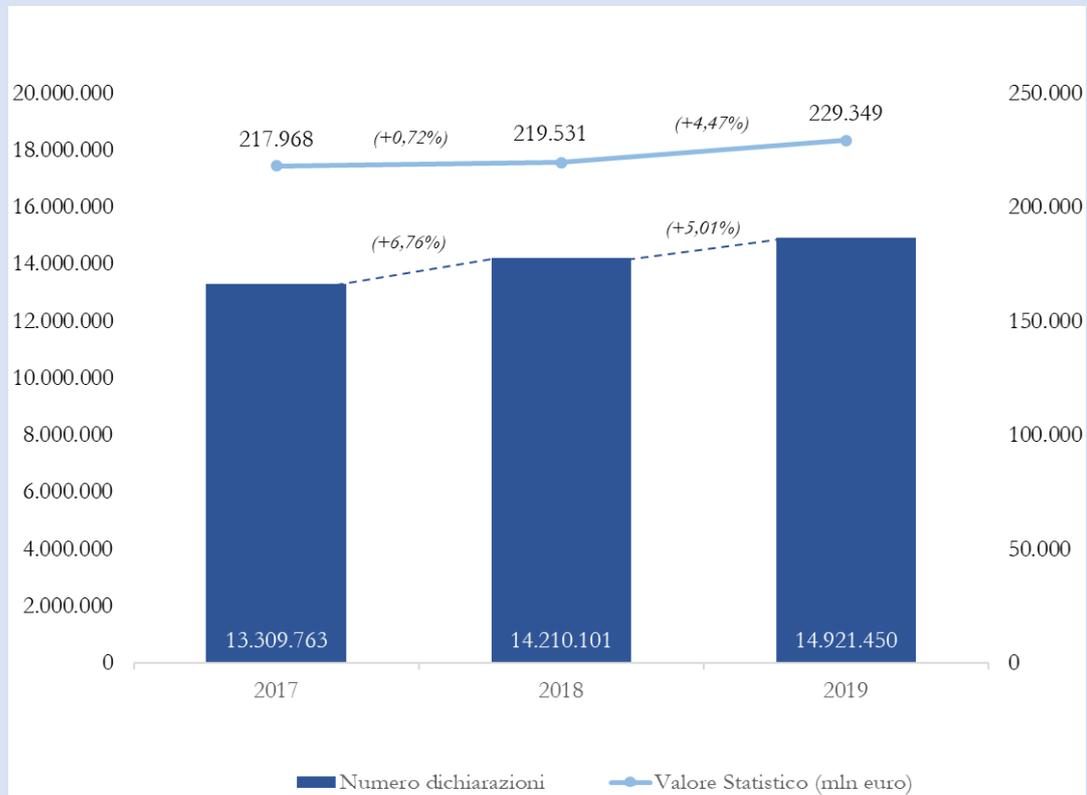
Dall'analisi dei due grafici successivi si evince che le importazioni doganali registrate nel 2019 hanno subito una leggerissima flessione rispetto all'anno precedente, dopo che nel biennio 2017-2018 si era verificata una crescita sia in termini di numero di dichiarazioni, sia in valore delle merci.

Diversamente, le esportazioni doganali registrate nel periodo di riferimento 2017-2019 risultano in crescita, di anno in anno, sia in termini di numero di dichiarazioni, sia in valore.

Figura II.1: Confronto tra valore e numero dichiarazioni per importazione



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Figura II.2: Confronto tra valore e numero dichiarazioni per esportazione


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Analizzando il rapporto tra il valore delle esportazioni ed il valore delle importazioni, nel triennio 2017 – 2019, si è registrata una lieve flessione (-2,38 per cento), ma dal confronto tra il 2019 e il 2018 è possibile notare una ripresa; il rapporto tra *export* ed *import* è infatti aumentato del 5,13 per cento.

Figura II.3: Rapporto tra valore *export* e valore *import*

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Dall'analisi del *trend*, l'aspetto importante da sottolineare è che nel triennio 2017-2019, il rapporto tra i controvalori dell'*export* e dell'*import* è sempre stato maggiore di 1. Pertanto, il saldo della bilancia commerciale risulta in attivo nell'ultimo triennio.

Analizzando invece il rapporto tra valore e quantità, dal grafico si evidenzia un incremento positivo del valore delle merci importate ed esportate. In particolare, nel triennio 2017 – 2019, il valore di un kg di merce importata è passato da 0,84 euro per kg a 0,95 euro per kg (+13,10 per cento). Più rilevante è il valore delle esportazioni, il valore di un kg di merce esportata è passato da 3,22 euro a 3,73 euro (+15,84 per cento).

Figura II.4: Rapporto tra valore e quantità per *export* ed *import*

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Questo dato, coerentemente con quanto analizzato precedentemente nello stesso periodo di riferimento (aumento delle dichiarazioni doganali, dei singoli e del valore a discapito della quantità sia in *import* che in *export*), confermerebbe: da un lato uno spostamento dei traffici commerciali verso categorie merceologiche a maggiore valore e l'utilizzo di metodologie di commercio che prevedono un numero più alto di operazioni, come ad esempio i corrieri espressi e i flussi *e-commerce*; dall'altro lato la riduzione del traffico merci a bassa incidenza qualitativa ma con maggior impatto quantitativo, come ad esempio l'industria manifatturiera.

II.3.2 Riepilogo Importazioni ed Esportazioni per tipologia di operazione

Sulla base dell'analisi delle Operazioni Definitive, a fronte di un numero più che doppio di dichiarazioni di esportazione rispetto a quelle di importazione, la quantità dei prodotti esportati è a circa un terzo della quantità delle merci importate. Questo dato evidenzia che il tessuto economico delle imprese che operano in esportazione è composto da molte aziende medio piccole che basano la loro crescita sul mercato esterno.

Tabella II.2: Totale nazionale per Operazione Definitiva

Operazioni Definitive		2017	2018	2019	Var 2018/2017	Var 2019/2018
Importazione	N° Dichiarazioni	5.668.126	5.977.015	5.968.332	5,45%	-0,15%
	N° Singoli	8.351.260	9.138.216	9.268.935	9,42%	1,43%
	Quantità (migliaia di ton.)	206.614	202.906	196.437	-1,79%	-3,19%
	Valore (milioni di €)	155.822	169.191	167.453	8,58%	-1,03%
Esportazione	N° Dichiarazioni	13.056.616	13.931.651	14.683.984	6,70%	5,40%
	N° Singoli	20.058.734	22.416.072	23.999.092	11,75%	7,06%
	Quantità (migliaia di ton.)	66.676	63.136	60.325	-5,31%	-4,45%
	Valore (milioni di €)	195.857	198.369	207.134	1,28%	4,42%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: da Tabella all.14 a Tabella all.21

Analizzando i dati del triennio 2017-2019, anche in questo caso, all'incremento del numero delle dichiarazioni e dei singoli si contrappone una diminuzione delle quantità delle merci sia in importazione che in esportazione. In merito al valore delle merci invece, le esportazioni registrano un *trend* positivo negli ultimi anni ed in aumento rispetto all'anno precedente pari al 4,42 per cento. Diversamente le importazioni evidenziano un calo rispetto al 2018 dell'1,03 per cento.

Questo dato conferma il *trend* già analizzato in precedenza sul cambiamento delle modalità di commercializzazione dei prodotti. Infatti, mentre l'importazione di materie prime avviene

prevalentemente con modalità di trasporto in *container* via nave, di contro è sempre più in crescita il mercato dell'*e-commerce* connotato da vendite con piccole spedizioni, che fa aumentare il numero delle dichiarazioni a fronte di un quantitativo in peso delle merci limitato.

Analizzando invece i dati relativi alla temporanea importazione, si evidenzia una sostanziale tenuta del dato dichiarativo rispetto al 2018 e un aumento del valore delle merci importate da sottoporre a lavorazione. Tale dato riflette un maggiore ricorso alle lavorazioni per conto di committenti esteri (cosiddetto TPA, Traffico di Perfezionamento Attivo) su merci di maggior pregio che trova riscontro nei dati nazionali positivi in termini di valore per le regioni della Campania e Calabria, Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta e in modo più marcato Toscana, Sardegna e Umbria, e Veneto e Friuli-Venezia Giulia (per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.25).

Focus II.2: Definizione di Operazione Temporanea

L'Operazione Temporanea ricomprende sia l'esportazione che l'importazione. Nel caso dell'esportazione identifica la possibilità di trasferire merce temporaneamente in un Paese terzo per manifestazioni, fiere, mostre ecc. con vincolo all'atto dell'uscita dall'UE alla reimportazione e quindi al rientro della stessa nell'UE, mentre con riferimento all'importazione, lo stesso identifica diversi regimi doganali che attengono alla possibilità di introdurre merci nel territorio unionale che dovranno essere successivamente riesportate o perché sottoposte a lavorazione TPA o perché utilizzate durante fiere, manifestazioni internazionali, ecc. per poi essere riesportate tal quali. Il TPA identifica quindi la possibilità di introdurre nel territorio unionale merce terza per essere sottoposta a lavorazione e successivamente riesportata come semilavorato o prodotto finito in un Paese terzo.

Le disposizioni del nuovo codice doganale unionale (reg. UE n. 952/ 2013) hanno previsto la possibilità che la merce terza lavorata in regime di TPA possa essere anche successivamente importata definitivamente. Tale nuova circostanza ha fatto venir meno l'istituto doganale della trasformazione sotto controllo doganale che disciplinava questa seconda modalità.

Tabella II.3: Totale nazionale per Operazioni Temporanee

Operazioni Temporanee		2017	2018	2019	Var 2018/2017	Var 2019/2018
Importazione	N° Dichiarazioni	46.434	52.377	52.368	12,80%	-0,02%
	N° Singoli	99.192	131.241	131.871	32,31%	0,48%
	Quantità (ton.)	401.819	395.891	386.801	-1,48%	-2,30%
	Valore (milioni di €)	11.042	11.879	13.374	7,58%	12,59%
Esportazione	N° Dichiarazioni	48.419	48.875	47.879	0,94%	-2,04%
	N° Singoli	192.408	211.389	247.857	9,86%	17,25%
	Quantità (ton.)	151.802	131.881	120.873	-13,12%	-8,35%
	Valore (milioni di €)	7.213	6.539	6.815	-9,34%	4,22%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: da Tabella all.22 a Tabella all.29

Il dato nazionale relativo alla temporanea esportazione mette in evidenza un ulteriore decremento in termini dichiarativi di tale istituto rispetto al 2018 e conferma quindi un minor ricorso a questo tipo di operazioni anche con riferimento alle quantità, ma non nel valore che invece risulta in aumento (+4,22 per cento).

Altro elemento da considerare in ordine al dato delle reimportazioni è la possibilità che questo riguardi anche i resi di merci per ordini non conformi da parte dei clienti esteri ai manifatturieri nazionali.

Una giustificazione economica alle predette evenienze che interessano l'istituto della reimportazione, potrebbe essere un minore ricorso al traffico di TPP (Traffico di Perfezionamento Passivo), che fa riferimento alla possibilità di inviare merce unionale in un Paese terzo per essere lavorata e successivamente reimportata come semilavorato o prodotto finito.

In tal senso, è possibile che ci sia stata una diminuzione della delocalizzazione di attività produttive in Paesi *extra*-UE, laddove tale regime doganale viene utilizzato per il fatto che le attività operate in quei Paesi si possono considerare a basso impatto per quanto riguarda le lavorazioni effettuate. Di conseguenza, il limitato incremento di valore potrebbe essere imputato alla tassazione che incide sul compenso di lavorazione e non sul valore della merce unionale lavorata.

Il *trend* risulta positivo anche per le riesportazioni sia in termini di quantità e sia in termini di valore. Ciò conferma, al netto di eventuali operazioni di natura commerciale, un incremento delle attività industriali su merci importate.

Tabella II.4: Totale nazionale per operazione di Reimportazione/Riesportazione

Reimportazione/Riesportazione		2017	2018	2019	Var 2018/2017	Var 2019/2018
Reimportazione	N° Dichiarazioni	46.652	45.629	45.642	-2,19%	0,03%
	N° Singoli	132.973	150.649	224.188	13,29%	48,81%
	Quantità (ton.)	161.615	141.680	140.204	-12,33%	-1,04%
	Valore (milioni di €)	6.458	6.232	6.321	-3,50%	1,43%
Riesportazione	N° Dichiarazioni	204.728	229.575	189.585	12,14%	-17,42%
	N° Singoli	424.063	526.069	486.695	24,05%	-7,48%
	Quantità (ton.)	891.233	998.927	1.039.415	12,08%	4,05%
	Valore (milioni di €)	14.898	14.623	15.400	-1,85%	5,31%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: da Tabella all.30 a Tabella all.37

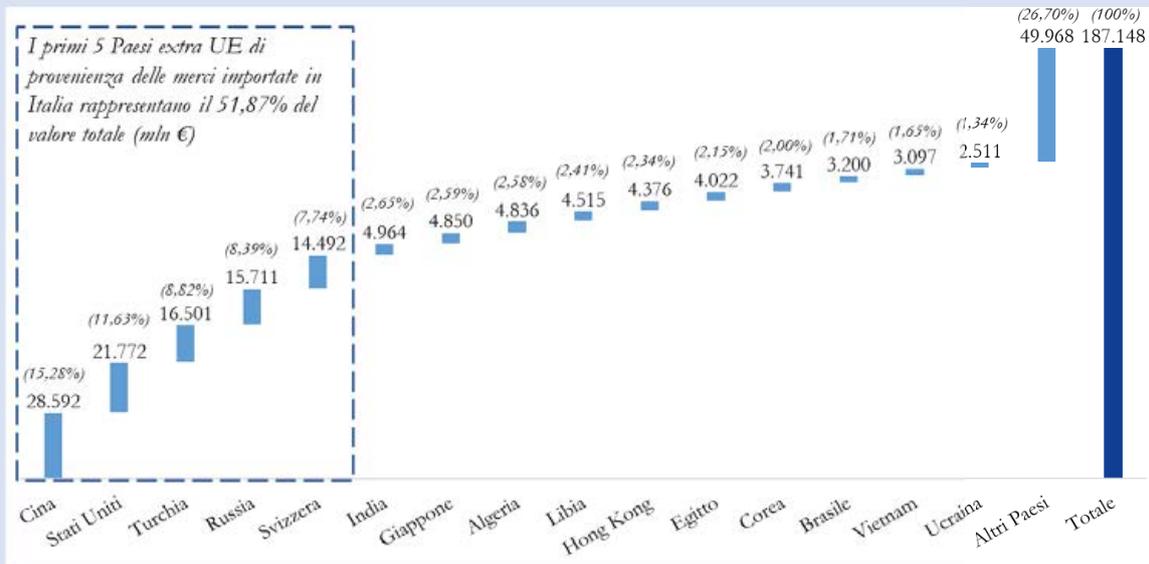
II.3.3 Riepilogo Importazioni ed Esportazioni per Paese di provenienza e destinazione

In relazione ai dati sulle importazioni ed esportazioni per Paese di provenienza e destinazione analizzati, possiamo concludere che nel corso del 2019 i maggiori mercati di riferimento in termini di vendite dei prodotti per le esportazioni nei mercati internazionali sono: gli Stati Uniti, la Svizzera, la Repubblica Popolare Cinese, la Russia nonché la Turchia e gli Emirati Arabi Uniti.

Gli stessi Paesi risultano ai vertici delle operazioni di importazione anche se con un ordine diverso. Sempre con riferimento ai mercati di sbocco della produzione nazionale, risulta interessante evidenziare il dato che riguarda i Paesi con Accordi commerciali ed in particolare i mercati nord-americano e giapponese. Per il mercato USA, confrontando il dato del 2019 con il 2018 (44.903 milioni di euro), nonostante le misure protezionistiche adottate, si è registrato un incremento del 9,85 per cento in termini di valore delle esportazioni.

Anche per il mercato nipponico, rispetto al 2018 (7.167 milioni di euro), si è registrato un incremento di valore della merce esportata pari al 18,07 per cento.

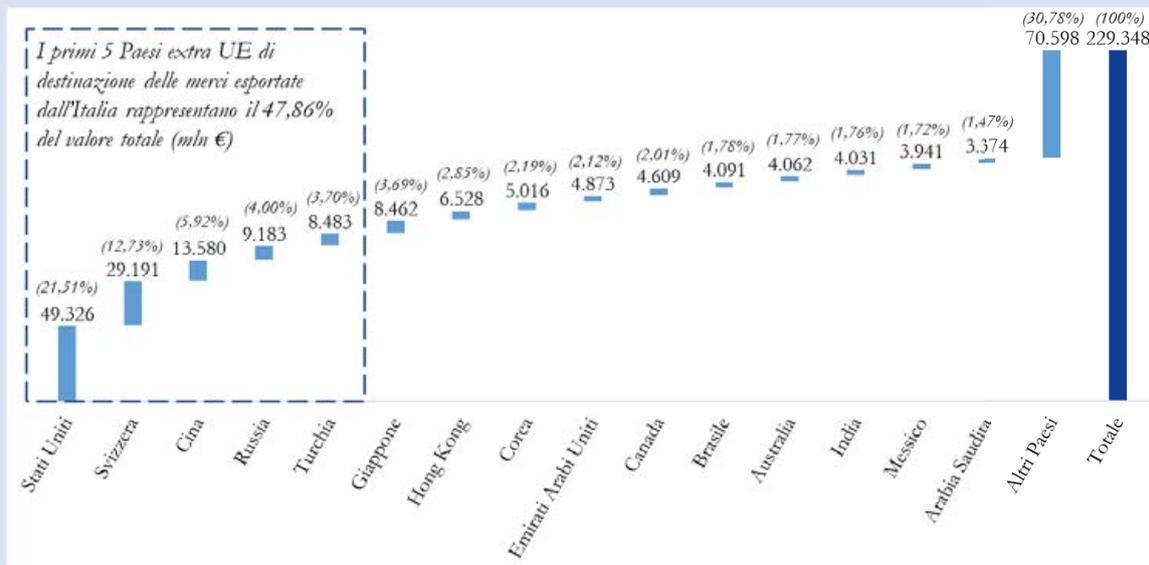
Figura II.5: Paesi *extra*-UE di provenienza delle merci importate in Italia



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.42

Valori espressi in milioni di euro

Figura II.6: Paesi *extra*-UE di destinazione delle merci esportate dall'Italia



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.43

Valori espressi in milioni di euro

II.3.4 Acquisti intracomunitari

Per quanto concerne l'interscambio delle merci in ambito UE, nel biennio 2018-2019 si è concretizzata una leggera flessione del valore delle merci importate in Italia dai Paesi dell'Unione Europea. In particolare, il valore degli acquisti intracomunitari è sceso dell'1,98 per cento.

Tabella II.5: Paesi UE di provenienza delle merci importate in Italia

Paese di provenienza	Valore 2018	Valore 2019	Var 2019/2018
Germania	67.958	67.044	-1,34%
Francia	34.374	35.943	4,56%
Paesi Bassi	22.527	22.645	0,52%
Spagna	19.971	20.896	4,63%
Belgio	18.707	18.591	-0,62%
Regno Unito	14.451	12.321	-14,74%
Polonia	15.412	9.697	-37,08%
Austria	8.549	8.920	4,34%
Repubblica Ceca	5.731	6.086	6,19%
Romania	5.084	5.036	-0,94%
Svezia	4.470	4.853	8,57%
Irlanda	3.655	4.126	12,89%
Ungheria	4.452	4.080	-8,36%
Slovacchia	4.047	3.196	-21,03%
Slovenia	2.901	2.955	1,86%
Danimarca	2.543	2.632	3,50%
Finlandia	1.436	2.456	71,03%
Grecia	2.541	2.321	-8,66%
Croazia	1.622	1.858	14,55%
Portogallo	1.792	1.858	3,68%
Bulgaria	1.908	1.682	-11,84%
Lussemburgo	939	1.054	12,25%
Lituania	545	568	4,22%
Malta	352	247	-29,83%
Estonia	143	146	2,10%
Lettonia	146	137	-6,16%

Paese di provenienza	Valore 2018	Valore 2019	Var 2019/2018
Cipro	110	134	21,82%
Totale	246.366	241.482	-1,98%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA Valori espressi in milioni di euro

**Cap
II**

II.3.5 Cessioni intracomunitarie

Per contro, nel biennio 2018-2019 c'è stato un aumento del valore delle merci esportate dall'Italia verso i Paesi dell'Unione Europea, in particolare il valore delle cessioni intracomunitarie è salito dell'1,28 per cento.

Tabella II.6: Paesi UE di destinazione delle merci esportate dall'Italia

Paese di destinazione	Valore 2018	Valore 2019	Var 2019/2018
Germania	58.651	58.551	-0,17%
Francia	48.968	50.764	3,67%
Regno Unito	25.623	25.746	0,48%
Spagna	23.988	23.756	-0,97%
Belgio	13.553	14.344	5,84%
Polonia	12.960	13.001	0,32%
Paesi Bassi	12.258	12.605	2,83%
Austria	10.038	10.149	1,11%
Romania	6.764	6.629	-2,00%
Repubblica Ceca	6.286	6.207	-1,26%
Svezia	5.091	5.126	0,69%
Ungheria	4.950	4.883	-1,35%
Slovenia	4.523	4.513	-0,22%
Grecia	4.519	4.510	-0,20%
Portogallo	4.301	4.379	1,81%
Croazia	2.785	3.269	17,38%
Slovacchia	2.944	3.034	3,06%
Danimarca	3.019	2.971	-1,59%
Bulgaria	2.208	2.122	-3,89%
Finlandia	1.849	1.868	1,03%

Paese di destinazione	Valore 2018	Valore 2019	Var 2019/2018
Irlanda	1.750	1.649	-5,77%
Malta	1.661	1.593	-4,09%
Cipro	816	1.106	35,54%
Lituania	877	927	5,70%
San Marino	887	899	1,35%
Lussemburgo	733	762	3,96%
Lettonia	495	536	8,28%
Estonia	506	481	-4,94%
Totale	263.003	266.380	1,28%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Valori espressi in milioni di euro

II.3.6 Esportazioni ed importazioni – primi 5 mesi del 2020

Si riportano i dati sulle esportazioni e importazioni (*extra-UE*) dell'Italia nel periodo 1° Gennaio-16 Maggio 2020, raffrontati con lo stesso periodo del 2019.

Si precisa che i dati definitivi e ufficiali sul commercio estero italiano (*extra e intra UE*) sono solo quelli pubblicati dall'Istituto Centrale di Statistica, ISTAT, il quale, sulla base delle dichiarazioni doganali fornite dall'Agenzia ogni mese, procede a un lavoro di destagionalizzazione, ove necessario, e di pulizia del dato. Viceversa, le tabelle qui esposte, per ciò che riguarda il 2020, si basano su dichiarazioni doganali che possono ancora essere oggetto di revisione e rettifica, e sono basate su dati "non puliti", cioè potenzialmente alterati dalla presenza di valori anomali ancora da accertare.

Tuttavia, si ritiene che nel pieno della crisi economica causata dalle misure legate all'epidemia COVID-19, questi dati possano dare quantomeno un'indicazione tempestiva di tendenza sull'andamento del commercio, nel corso dei primi mesi dell'anno.

Tabella II.7: Raffronto esportazioni 2020/2019

Mese	Esportazioni 2019	Esportazioni 2020	Var 2020/2019
Gennaio	14.687	15.109	2,87%
Febbraio	16.143	17.117	6,03%
Marzo	17.323	15.136	-12,62%
Aprile	16.723	9.021	-46,06%
Maggio (1 – 16)	10.371	5.663	-45,40%
1° Gennaio – 16 Maggio	75.247	62.046	-17,54%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Valori espressi in milioni di euro

Estrazione del giorno 18 Maggio

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.2

Tabella II.8: Raffronto importazioni 2020/2019

Mese	Importazioni 2019	Importazioni 2020	Var 2020/2019
Gennaio	14.948	15.271	2,16%
Febbraio	13.573	12.838	-5,42%
Marzo	13.860	10.995	-20,67%
Aprile	14.093	9.586	-31,98%
Maggio (1 – 16)	7.578	4.637	-38,81%
1° Gennaio – 16 Maggio	64.052	53.327	-16,74%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Valori espressi in milioni di euro

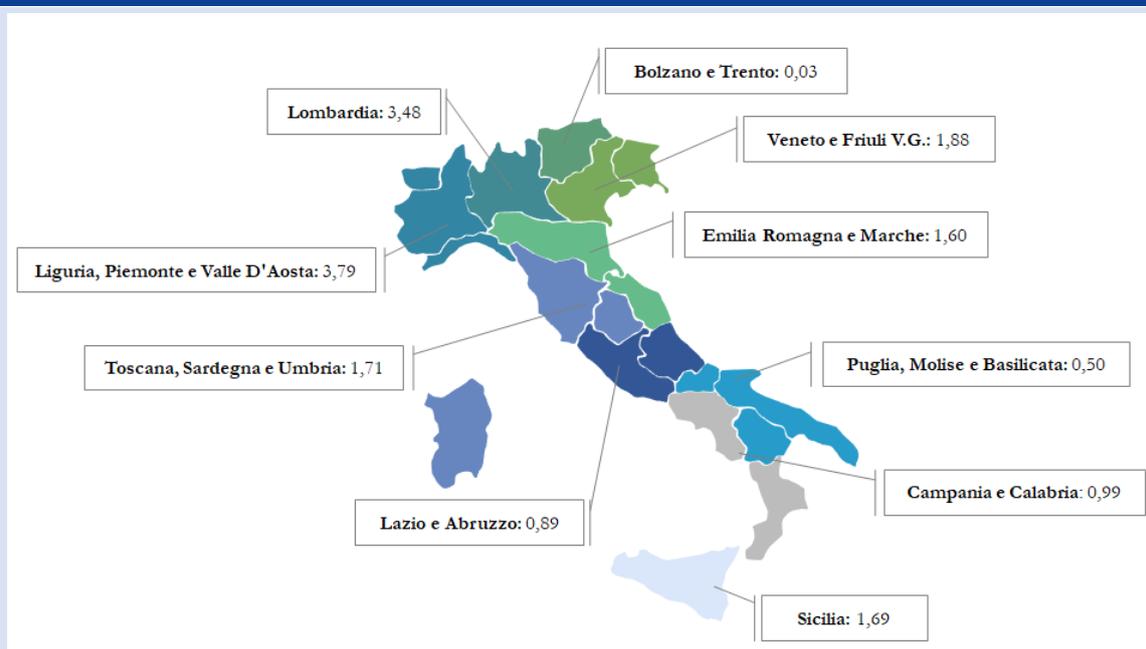
Estrazione del giorno 18 Maggio

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.3

II.4 Introiti accertati nel settore dogane per Direzione

La figura di seguito presenta, divisi per Direzione Territoriale (Direzione Regionale/Interregionale/Interprovinciale) tutti gli introiti accertati nel settore dogane inclusi anche quei tributi non direttamente afferenti a Dazi e Iva, quali imposte di registro, sovrapposte di confine, somme pagate per servizi resi, contributi di iscrizione, interessi ecc. Il totale degli introiti a livello nazionale è di 16,56 miliardi di euro.

Figura II.7: Introiti accertati nel settore dogane per Direzione



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.46; con riferimento ad Altri Diritti Doganali cfr.

Appendice: Tabella all.49

Valori espressi in miliardi di euro

II.5 Il sostegno alle imprese: AEO e altri strumenti di *compliance* doganale

ADM promuove la diffusione e l'utilizzo degli istituti e delle procedure doganali volte a favorire l'incremento dei volumi operativi, specie delle esportazioni di prodotti verso i Paesi Terzi.

In particolare, in materia di *compliance*, il sostegno alle imprese è attuato attraverso:

- l'attribuzione dello *status* di Operatore Economico Autorizzato (AEO) ai soggetti economici (produttori, intermediari, operatori della logistica) riconosciuti affidabili ai sensi della normativa doganale (al momento 1.687, che coprono più del 60 per cento del totale delle operazioni di *import/export/transito*) e che beneficiano di notevoli semplificazioni e agevolazioni per le operazioni doganali;
- l'attribuzione dello *status* di Esportatore Autorizzato/Registrato (EA, ER), ad un totale di 9.170 operatori fino al 31 Dicembre 2019 che consente semplificazioni connesse alle attestazioni dell'origine delle merci in esportazione, così da beneficiare al meglio delle agevolazioni e delle preferenze daziarie connesse all'applicazione degli Accordi internazionali di libero scambio (FTA);
- il rilascio di n. 2.045 decisioni vincolanti in materia di origine (IVO) e classificazione delle merci (ITV), che forniscono certezza giuridica nei rapporti tra operatore e dogana e tra questo e gli altri *partner* commerciali (l'IVO consente, tra l'altro - qualora la merce abbia origine non preferenziale Italia - il legittimo utilizzo del "*made in*");
- la tutela dei marchi registrati, diritti di proprietà intellettuale, brevetti per un totale di 641 istanze presentate al 31 Dicembre 2019 per l'inserimento nella banca dati europea COPIS.

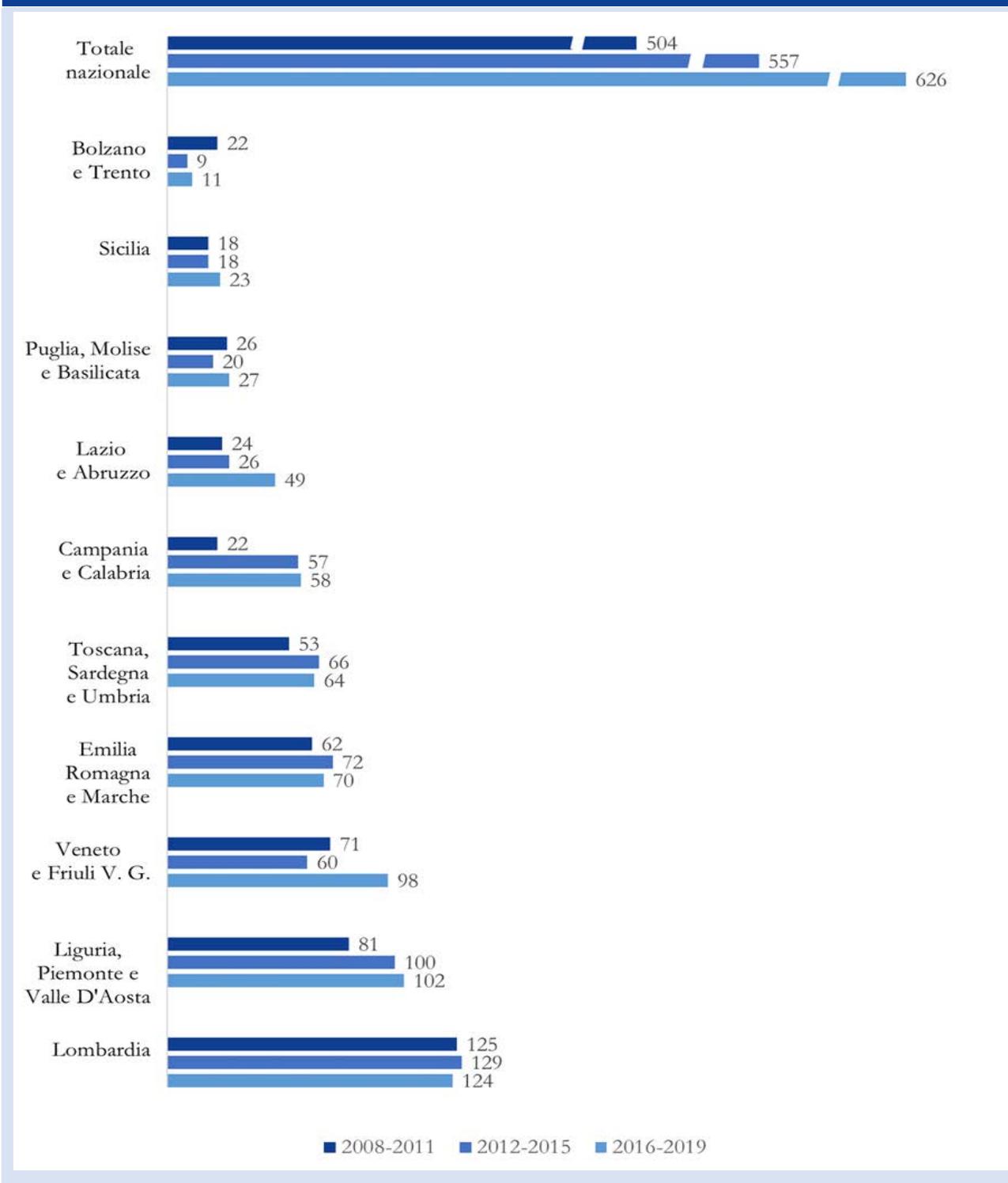
Con l'entrata in vigore dal 1° Maggio 2016 del c.d. "pacchetto Codice Doganale dell'Unione" è stato modificato il preesistente quadro di riferimento che regola la procedura per il rilascio dello *status* di Operatore Economico Autorizzato e i relativi benefici. Il Codice Doganale dell'Unione prevede che tale *status* sia attestato, non più con una certificazione ma con due tipi di autorizzazione: AEO/semplificazioni doganali (AEOC) e AEO/sicurezza (AEOS).

I due tipi di autorizzazione sono cumulabili e, quindi, possono essere detenuti contemporaneamente (AEOF) garantendo i benefici connessi con entrambe le autorizzazioni.

Il riconoscimento dello *status* di AEO consente agli operatori economici di avvalersi di vantaggi e agevolazioni di natura diretta e indiretta relativamente alle operazioni a rilevanza doganale da loro poste in essere ed alla organizzazione della logistica.

I dati mostrano un significativo incremento delle autorizzazioni AEO rilasciate da ADM nel corso degli anni (+24,21 per cento nel periodo 2016-2019 rispetto al periodo 2008-2011) confermando l'importanza che tale istituto ha per gli operatori economici.

Figura II.8: Numero Autorizzazioni AEO rilasciate, per quadriennio



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.50

Il totale delle autorizzazioni rilasciate tra il 2008 e il 2019 è pari a 1.687. Di seguito si rappresenta, per il periodo di riferimento, il numero di Autorizzazioni AEO divise per Direzione Territoriale (Direzione Regionale/Interregionale/Interprovinciale).

**Cap
II**
Figura II.9: Numero Autorizzazioni AEO per Direzione Territoriale

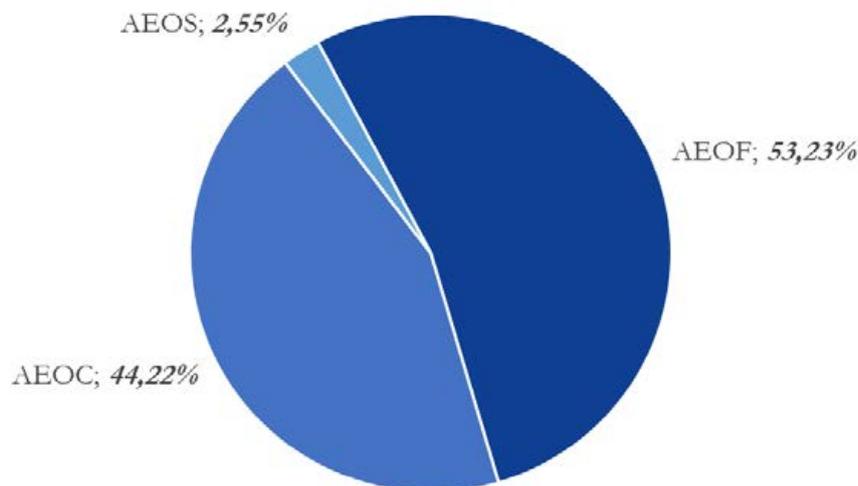

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.50

Valori riferiti al periodo 2008-2019

Possono ottenere lo *status* tutti gli operatori economici ed i loro *partner* commerciali che intervengono nella catena logistica di approvvigionamento internazionale (fabbricanti, esportatori, speditori/imprese di spedizione, depositari, agenti doganali, vettori e importatori) che, nel corso delle loro attività, sono chiamati ad applicare la regolamentazione doganale e si qualificano positivamente rispetto agli altri operatori, in quanto ritenuti affidabili e sicuri nella catena di approvvigionamento. Lo *status* AEO permette loro di godere di benefici anche presso altri Stati sia dell'UE sia *extra*-UE.

La distribuzione delle autorizzazioni AEO in Italia, così come nel resto della UE vede una preferenza da parte degli operatori economici per le autorizzazioni di tipo AEOC e AEOF, mentre risulta residuale la richiesta di autorizzazioni AEOS legate esclusivamente alla sicurezza.

Figura II.10: Percentuale di autorizzazioni AEO rilasciate in Italia



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Valori riferiti all'anno 2019

II.6 *Brexit*

Nel corso del 2019 intenso è stato l'impegno profuso a sostegno degli operatori e di supporto agli uffici territoriali per far fronte all'incremento delle attività doganali a seguito di un possibile scenario *Hard Brexit*, in vista dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, prevista inizialmente dal 30 Marzo 2019, poi rinviato al 31 Ottobre dello stesso anno ed infine prorogato al 31 Gennaio 2020.

Numerose sono state, a partire dall'ultimo trimestre del 2018, le azioni finalizzate a minimizzare l'impatto di tale evento sugli Uffici e sugli operatori.

Per facilitare la gestione dei rapporti commerciali con il Regno Unito, è stata in primo luogo avviata un'analisi dell'impatto che l'uscita del Regno Unito dall'UE avrebbe comportato per l'economia italiana. Si è quindi definito un piano straordinario di sostegno all'esportazione, avendo delineato un elevato numero di operatori economici con il Regno Unito non identificati in dogana, prevedendo specifiche informazioni per tali imprese sugli adempimenti doganali da assolvere per continuare nelle attività commerciali anche con Paesi *extra-UE*.

A tal fine, in data 18 Marzo 2019 è stata organizzata una giornata dedicata agli operatori economici (*EXPORTDAY*), un evento in cui tutti gli Uffici delle Dogane hanno aperto le proprie sedi alle imprese, organizzando incontri ed eventi durante i quali sono state fornite informazioni e chiarimenti sui principali temi connessi alla *Brexit* anche con schede informative che hanno riguardato, tra l'altro, la registrazione ed accredito per le operazioni in dogana, lo *status* AEO che permette le facilitazioni allo sdoganamento, la tutela doganale dei diritti di proprietà intellettuale

a difesa delle importazioni illecite ai sensi del Reg.608/2013 e l'istituto delle garanzie doganali per quegli operatori interessati ad effettuare acquisti da UK.

L'iniziativa, che ha visto coinvolte le Camere di commercio, ha avuto lo scopo di fornire tutte le informazioni necessarie per affrontare l'impatto che una *Hard Brexit* avrebbe potuto causare nelle attività commerciali, al fine di consentire la continuazione delle transazioni commerciali senza soluzione di continuità.

Riguardo gli aspetti strettamente doganali della *Brexit*, è stato elaborato e monitorato un cronoprogramma nazionale per le attività da svolgere in caso di una *Brexit* senza accordo.

Il cronoprogramma ha previsto tra altro:

- l'analisi del flusso, dall'Italia verso il Regno Unito e viceversa, di merci e passeggeri attraverso i porti e gli aeroporti e via terra, per comprendere quali Uffici doganali potrebbero essere sottoposti ad un carico di lavoro maggiore;
- l'attivazione delle procedure per l'adeguamento delle strutture e della logistica degli Uffici;
- il coordinamento di un piano straordinario per dislocare presso i luoghi di maggior impatto (aeroporti/porti/snodi logistici) personale necessario e conseguente formazione delle risorse a livello centrale e locale;
- la pubblicazione di linee guida per gli operatori e la realizzazione delle modifiche informatiche che recepiranno il nuovo *status extra-UE* delle operazioni con il Regno Unito.

Inoltre, l'Agenzia ha partecipato attivamente agli incontri a Bruxelles presso il Consiglio e la Commissione europea ed in Italia presso il tavolo di coordinamento *Brexit* di Palazzo Chigi per le attività istituzionali di preparazione.

L'Agenzia ha organizzato (e preso parte) a numerosi incontri che hanno visto coinvolte più di 80 associazioni di categoria e varie rappresentanze di operatori nazionali interessati alle attività di *import - export* per fare il punto sulle necessità organizzative del nuovo contesto doganale e per raccogliere contributi operativi. L'Agenzia ha altresì garantito la propria partecipazione ai seguenti eventi:

- un seminario organizzato fra la Camera di Commercio Internazionale italiana e del Regno Unito con le principali associazioni di categoria (Roma, febbraio 2019);
- la Conferenza di sistema Confcommercio (Villasimius, settembre 2019);
- il seminario presso l'Ambasciata britannica a Roma sul tema "*Europe Industry Days - Prepare for Brexit*" (ottobre 2019);
- il Convegno Confetra "Impatto di *Brexit* per imprese ed operatori" (Roma, ottobre 2019);
- il Convegno Assonime "Le nuove sfide del Commercio internazionale" (Roma, ottobre 2019);

- il Convegno “Procedure dei controlli sanitari introdotte dal Reg. (UE) 625/217” organizzato con la partecipazione delle Amministrazioni interessate a vario titolo per vari presidi (salute, fitosanitario, trasporti) nelle formalità di controllo alle frontiere e del Ministero dello Sviluppo Economico per i profili commerciali (Roma, novembre 2019).

Sono state inoltre condotte attività di analisi e di divulgazione volte a pianificare e organizzare i necessari adempimenti per fronteggiare i possibili scenari in ambito doganale:

- la costante azione d’informazione operata attraverso convegni e consessi di coordinamento unionali/nazionali allo scopo di conformare le proprie iniziative con le strategie generali e di analizzare sia il volume dei traffici che coinvolgono l’interscambio con il Regno Unito sia le eventuali misure volte a garantire un recesso ordinato con riferimento anche al conseguente aumento del volume dei traffici dei passeggeri;
- l’informazione all’utenza attraverso la pubblicazione di informazioni e documentazione sul sito istituzionale (*INFOBREXIT*) e nell’ambito del servizio URP telematico;
- il presidio dell’*helpdesk* dedicato ai quesiti sulla *Brexit*;
- la pubblicazione della *brochure* “*Hard Brexit - Problematiche doganali*”;
- l’erogazione di corsi di formazione specifici per il personale dell’Agenzia;
- la redazione di Linee guida (e successivo loro aggiornamento) per fornire supporto e adeguata informazione in materia doganale agli *stakeholder*, anche con particolare riferimento agli aspetti legati alla tassazione indiretta (IVA) conseguenti al recesso del Regno Unito dall’Unione Europea;
- le note di istruzioni/chiarimenti diramate agli Uffici dell’Agenzia e agli *stakeholder*, unitamente alla redazione di schede di approfondimento sulle questioni inerenti all’avvio della *Brexit* e l’impatto sull’utilizzo delle autorizzazioni doganali;
- la predisposizione degli opuscoli comunicativi e da ultimo della *brochure* “Guida doganale per le imprese. Informazioni sull’esportazione” pubblicata sul sito *INFOBREXIT* dell’Agenzia.

A seguito dell’uscita del Regno Unito lo scorso 31 Gennaio dall’Unione Europea e dell’avvio del periodo transitorio fino al 31 Dicembre per definire le modalità di rilascio, con determinazione del Direttore Generale dell’Agenzia del 20 Febbraio 2020, è stato istituito un tavolo di confronto con il mondo produttivo e della logistica. Successivamente alla conclusione dell’accordo di recesso con il Regno Unito, la Commissione UE ha avviato i negoziati per l’accordo di libero scambio, che dovranno svolgersi i tempi molto ristretti.

Gli aspetti prettamente doganali dell’accordo, su cui le Autorità doganali degli Stati Membri possono essere chiamate ad esprimersi dagli organi unionali che conducono il negoziato, richiedono un canale di dialogo diretto ed immediato con gli operatori economici, tale da garantire una tutela adeguata delle esigenze del sistema Paese.

Cap
III



ACCISE

Cap
III

III. Accise: energie, alcoli e tabacchi

III.1 Energie e alcoli: il ruolo di ADM

ADM garantisce il controllo su produzione, deposito, movimentazione e consumo dei prodotti sottoposti ad accisa. Assicura la conforme applicazione della normativa in materia di accise sui prodotti energetici, sull'energia elettrica e sulle bevande alcoliche, di imposte di consumo relative agli oli lubrificanti e ai bitumi di petrolio, nonché sulla tassazione delle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto.

ADM contribuisce all'evoluzione della normativa unionale e nazionale, primaria e secondaria, provvede all'emanazione di atti amministrativi e allo svolgimento delle connesse attività gestionali su esigibilità dell'imposta, soggetti obbligati, regime del deposito e della circolazione dei prodotti ad imposta assoluta e sospesa, agevolazioni, sanzioni, accertamento, contabilizzazione e riscossione delle accise. Rilascia, inoltre, provvedimenti autorizzatori e pareri tecnico-fiscali. Adotta determinazioni in materia di aliquote di accisa in attuazione di disposizioni di legge.

L'Agenzia cura il contenzioso tributario, amministrativo e giurisdizionale nel settore, interviene nella disciplina degli "aiuti di Stato" e tratta le procedure di infrazione in materia di accise.

III.1.1 La cornice normativa europea

Nel settore delle accise ogni attività impatta naturalmente col sistema impositivo armonizzato unionale. Ciò significa non solo che la relativa legislazione nazionale deve essere conforme alle Direttive, ma anche che gli Stati Membri sono tenuti ad applicare una tassazione indiretta sui prodotti individuati dalle Direttive comunitarie in materia.

La Direttiva "orizzontale" di riferimento è la 2008/118/CEE, concernente, appunto, il regime generale delle accise. Essa individua le categorie di prodotti cui deve applicarsi la particolare imposizione indiretta e le regole generali, l'ambito territoriale di applicazione, il momento generatore dell'obbligazione tributaria e quello di esigibilità, gli istituti necessari per la produzione, detenzione, ricezione, spedizione, in regime di sospensione da accisa, i soggetti obbligati, le esenzioni obbligatorie, i documenti che accompagnano la circolazione in regime sospensivo e ad accisa assoluta.

A completamento del quadro normativo concorrono le Direttive specifiche per ciascuna delle categorie di prodotti sottoposti al regime delle accise, vale a dire: la 92/83/CEE e 92/84/CEE in materia di alcoli e bevande alcoliche; la 2003/96/CE in materia di prodotti energetici, ossia i principali prodotti petroliferi, il gas naturale, il carbone, la lignite e il *coke*, nonché altri prodotti che assumono la connotazione di "energetici" quando destinati a tali impieghi (ad es. oli vegetali, *biodiesel*) e in materia di energia elettrica.

Le Direttive di settore individuano il campo di applicazione e fissano le aliquote minime di riferimento per ciascun prodotto e impiego. Per questo la tassazione nazionale non può essere mai inferiore a quanto stabilito a livello europeo, fatte salve le misure di esenzione che gli Stati

Membri adottano e le misure agevolative la cui applicazione è loro consentita, espressamente o previa apposita deroga, dalle Direttive.

III.1.2 Il contributo all'Erario

Il valore del contributo all'Erario dell'anno 2019 è pari a circa 33,8 miliardi di euro, il valore è cresciuto dello 0,3 per cento (+109,8 milioni di euro) rispetto al 2018. Tenuto conto dell'invarianza generale delle aliquote accise, l'incremento degli importi accertati può essere giustificato principalmente dall'aumento del consumo di carburanti ed energia elettrica. Di seguito è riportato il dettaglio delle accise accertate per tipologia di prodotto assoggettato e per anno di competenza a partire dal 2016.

Cap
III

Tabella III.1: Entrate erariali da accisa per prodotto

	2016	2017	2018	2019
Accisa spiriti	640,4	652,8	658,9	654,4
Accisa birra	687,2	695,5	756,3	714,5
Totale prodotti alcolici	1.327,6	1.348,3	1.415,2	1.368,9
	2016	2017	2018	2019
Accisa prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi	25.497,9	25.741,2	25.456,4	25.510,3
Accisa gas petroliferi liquefatti	613,4	637,5	630,3	628,7
Accisa sull'energia elettrica	2.650,2	2.531,4	2.604,7	2.721,5
Accisa sul gas naturale per autotrazione	3,9	4,0	3,9	3,5
Accisa sul carbone, lignite e coke di carbon fossile utilizzati per carburazione o combustione	39,8	29,8	30,1	25,3
Accisa sugli oli e grassi animali e vegetali utilizzati per carburazione o combustione	4,9	4,7	4,9	6,0
Accisa sull'alcole metilico utilizzato per carburazione o combustione	-	0,1	-	-
Accisa sul gas naturale per combustione	3.510,4	3.440,6	3.556,5	3.547,6
Totale prodotti energetici	32.320,5	32.389,3	32.286,8	32.442,9
	2016	2017	2018	2019
Entrate erariali complessive	33.648,1	33.737,6	33.702,0	33.811,8
Differenziale rispetto all'anno precedente	n.d.	+89,5	-35,6	+109,8

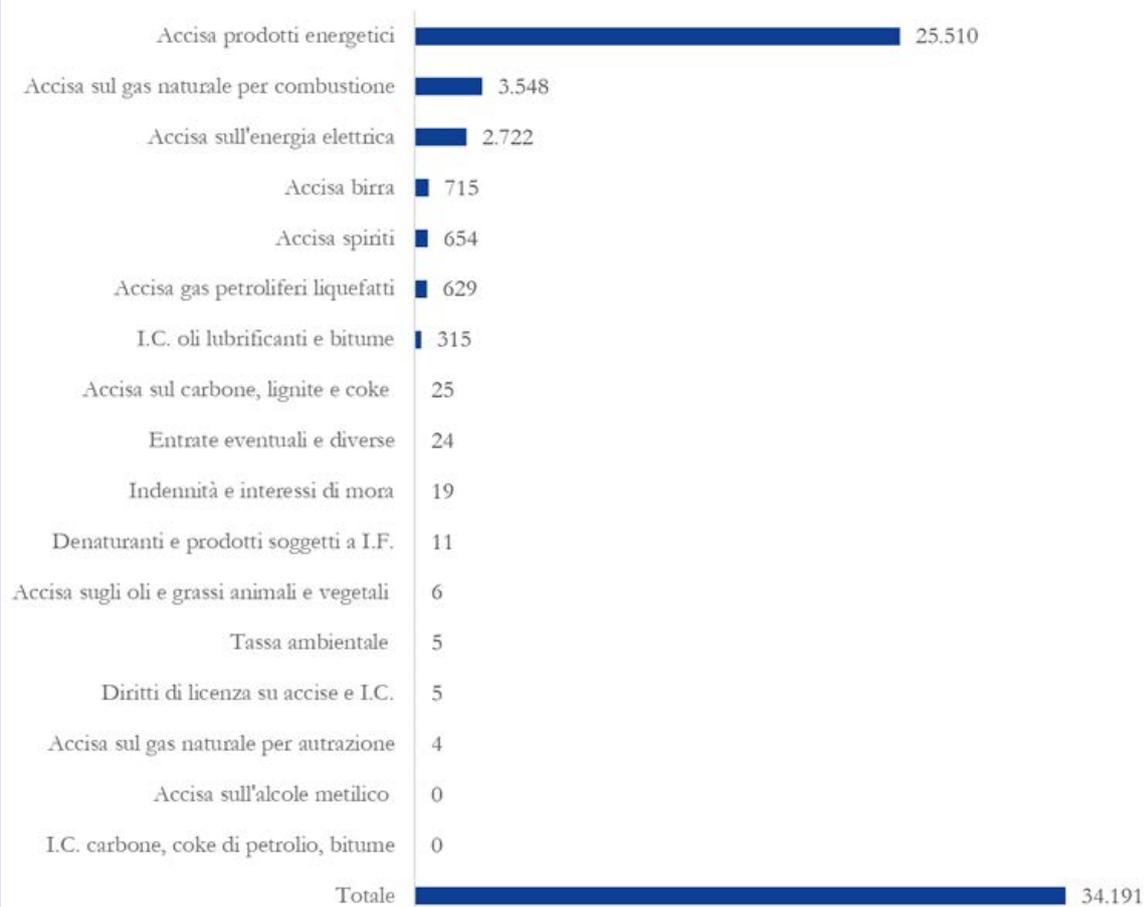
Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.52

Valori espressi in milioni di euro

III.1.3 Analisi degli Introiti accertati nel settore energie e alcoli

Per il 2019 gli introiti complessivi derivanti delle accise nel settore energie e alcoli ammontano a circa 34,2 miliardi di euro, e comprendono, oltre agli importi dovuti dall'applicazione di aliquote alla quantità di prodotti immessi in consumo (per un totale di circa 33,8 miliardi di euro) ulteriori somme derivanti, ad esempio, da diritti per licenze, interessi di mora, indennità e tassazione.

Figura III.1: Entrate da Accisa più altri tributi ad essa connessi



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.52

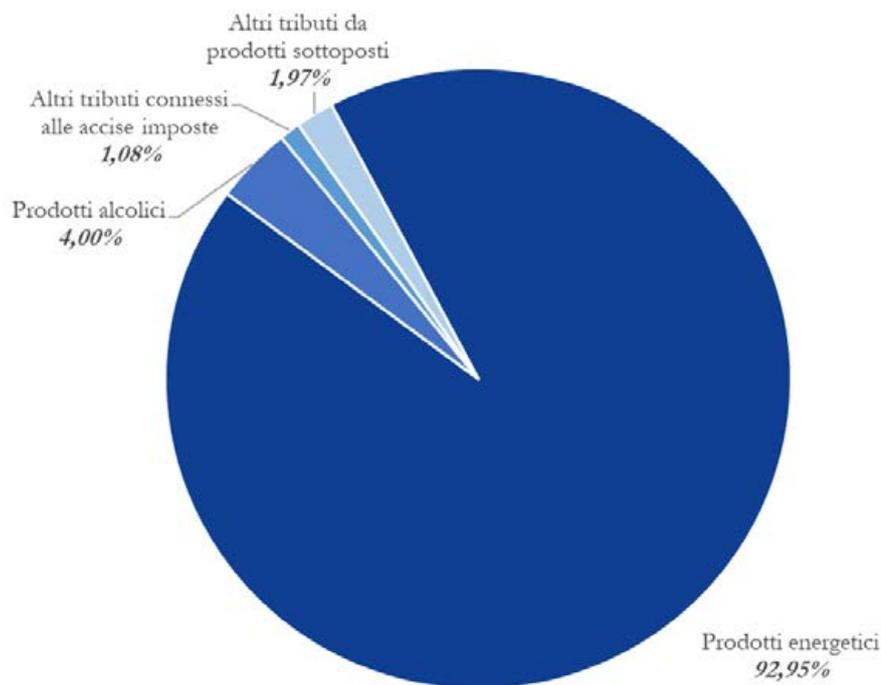
Valori in milioni di euro, dati riferiti all'anno 2019

Dall'analisi dei tributi per capitolo e articolo, mostrata nella Figura III.1, emerge che nel 2019 circa il 93 per cento del gettito accertato annuo scaturisce dalle accise su prodotti energetici, su gas naturale per combustione e su energia elettrica. Nello specifico il 75 per cento dell'importo annuo accertato deriva da accise sui prodotti energetici come benzina, gasolio, olio combustibile, cherosene, ecc. Le accise sugli alcoli invece contribuiscono per il 4 per cento, anche tenendo conto della circostanza che il vino e le bevande fermentate diverse dal vino e dalla birra sono

sottoposti ad accisa con aliquota pari a zero. Altre entrate in termini di accisa derivano, per una quota pari a circa il 2 per cento da prodotti ad essa sottoposti, il cui consumo è residuale, come ad esempio: oli e grassi animali e vegetali, gas petroliferi liquefatti, gas naturale per autotrazione, carbone, lignite e *coke*. Se si considera anche il contributo degli altri tributi indiretti connessi alle accise, questi rappresentano circa l'1,1 per cento del totale e racchiudono tutte le entrate non ricondotte ad accisa su prodotti alcolici (cap. 1401 e 1402) e ad accisa su prodotti energetici (cap. 1409, 1410, 1411, 1412, 1413, 1414, 1417 e 1421). Trattasi, pertanto, di introiti derivanti da diritti di licenza (cap. 1419), imposta di consumo sui lubrificanti e bitumi di petrolio (cap. 1431), tasse ambientali (cap. 1441), denaturanti e contrassegni di Stato (cap. 1416) ecc.

Cap III

Figura III.2: Peso percentuale del contributo alle entrate da accisa per tipologia di prodotto



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.52

Valori riferiti all'anno 2019

III.1.4 Dichiarazioni accise

Di seguito si riporta il numero delle dichiarazioni accise negli anni. Nel quadriennio 2016-2019 i dati mostrano un *trend* di modesta crescita, pari al 4 per cento.

Tabella III.2: Numero dichiarazioni accise

	2016	2017	2018	2019
Dichiarazioni presentate Autotrasportatori	182.262	177.605	179.032	176.210
Dichiarazioni presentate Energia elettrica	62.513	67.721	71.151	74.768
Dichiarazioni presentate Gas naturale	10.587	12.084	13.862	15.584
Dichiarazioni presentate Totali	255.362	257.410	264.045	266.562

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

La Tabella su esposta racchiude le tipologie di dichiarazione che determinate categorie di soggetti esercenti, a diverso titolo e con differenti modalità, presentano all’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Nel caso degli autotrasportatori, a norma dell’art. 24-*ter* del D.Lgs. 504/95 gli aventi diritto presentano trimestralmente la dichiarazione di rimborso riferita al consumo di gasolio per autotrazione nel trimestre solare precedente. I dati riportati si riferiscono al numero complessivo delle dichiarazioni trimestrali presentate agli Uffici delle Dogane in quel determinato anno solare, includente quelle dei primi tre trimestri solari del medesimo anno e, per le modalità di attuazione dell’impiego agevolato, quelle dell’ultimo trimestre dell’anno solare precedente (che vanno presentate dal 1° al 31 Gennaio di ciascun anno).

Con riguardo alle dichiarazioni annuali presentate dagli operatori economici in materia di energia elettrica e di gas naturale, trattasi dell’adempimento di specifici obblighi previsti per ciascuno dei due settori d’imposta, rispettivamente, dall’art. 53, comma 8, e dall’art. 26, comma 13, del D.Lgs. n. 504/95, al fine di fornire gli elementi necessari per l’accertamento e la liquidazione dell’accisa.

Cap
III



III.2 Tabacchi: il ruolo di ADM

ADM governa l'intera filiera dei tabacchi lavorati (produzione, distribuzione all'ingrosso, vendita al dettaglio), “regola la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina (sigarette elettroniche)”, verifica la regolarità dei versamenti dell'accisa e dell'imposta di consumo gravanti rispettivamente su tali prodotti e contrasta i fenomeni illeciti di evasione e contrabbando.

Per la produzione e la commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati (in passato riservate in via esclusiva allo Stato), l'Agenzia rilascia specifici atti autorizzativi a soggetti privati che diventano titolari di depositi fiscali (al 31 dicembre 2019 n. 170 depositi., di cui 9 di fabbricazione, sui quali, ai sensi dell'art. 18, comma 1-*bis* D.Lgs. 504/95, è esercitata la vigilanza fiscale permanente a mezzo di un presidio fisso). Analogo regime, seppure semplificato (denuncia attività), vige nel settore dei prodotti liquidi da inalazione senza combustione (sono censiti al 31 dicembre 2019, n. 426 depositi).

La vendita al dettaglio dei tabacchi è esercitata in regime concessorio, tramite le rivendite di generi di monopolio, e autorizzatorio, per mezzo dei patentini aggregati alle rivendite stesse (complessivamente circa 62.000 esercizi).

La vendita al pubblico dei liquidi da inalazione è effettuata, in via esclusiva, dalle tabaccherie nonché dalle farmacie, parafarmacie ed esercizi di vicinato autorizzati dall'Agenzia.

Infine, ADM gestisce la “tariffa di vendita” dei tabacchi lavorati e provvede alla verifica della conformità della loro etichettatura alla normativa comunitaria e nazionale in tema di avvertenze sanitarie sulla nocività dei prodotti e provvede alla registrazione dei prodotti liquidi da inalazione da commercializzare nel territorio dello Stato. Per le sigarette, si occupa anche del controllo dei contenuti di catrame, monossido di carbonio e nicotina garantendo, a tutela della salute dei consumatori, il rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia.

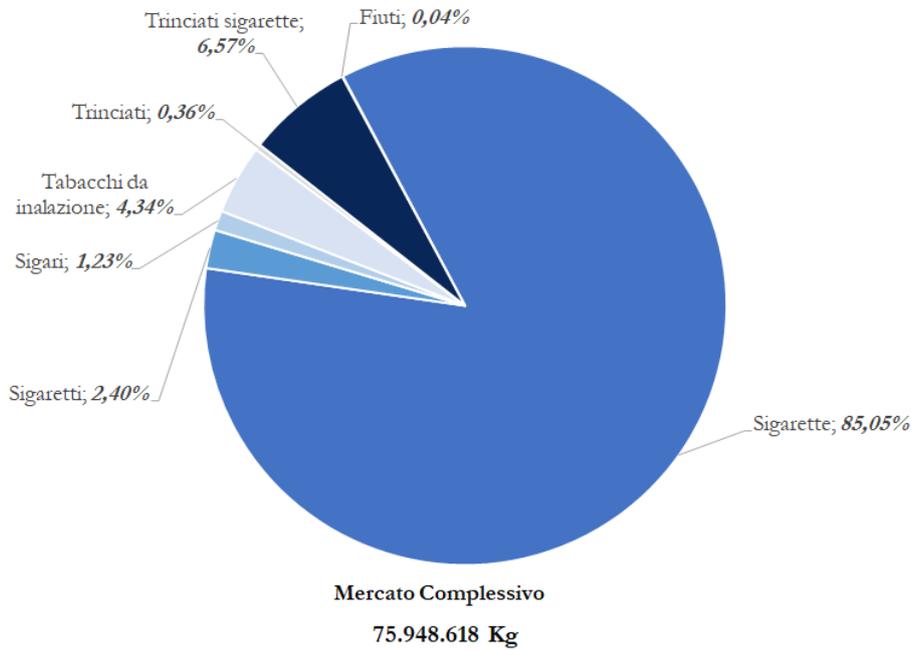
III.2.1 La domanda di tabacchi

Per l'anno 2019 la domanda complessiva di tabacchi è pari a 75,9 milioni di kg (75.948.618 kg) e comprende sette tipologie di prodotto ovvero:

- Fiuti;
- Sigarette;
- Sigaretti;
- Sigari;
- Tabacchi da inalazione;
- Trinciati;
- Trinciati sigarette.

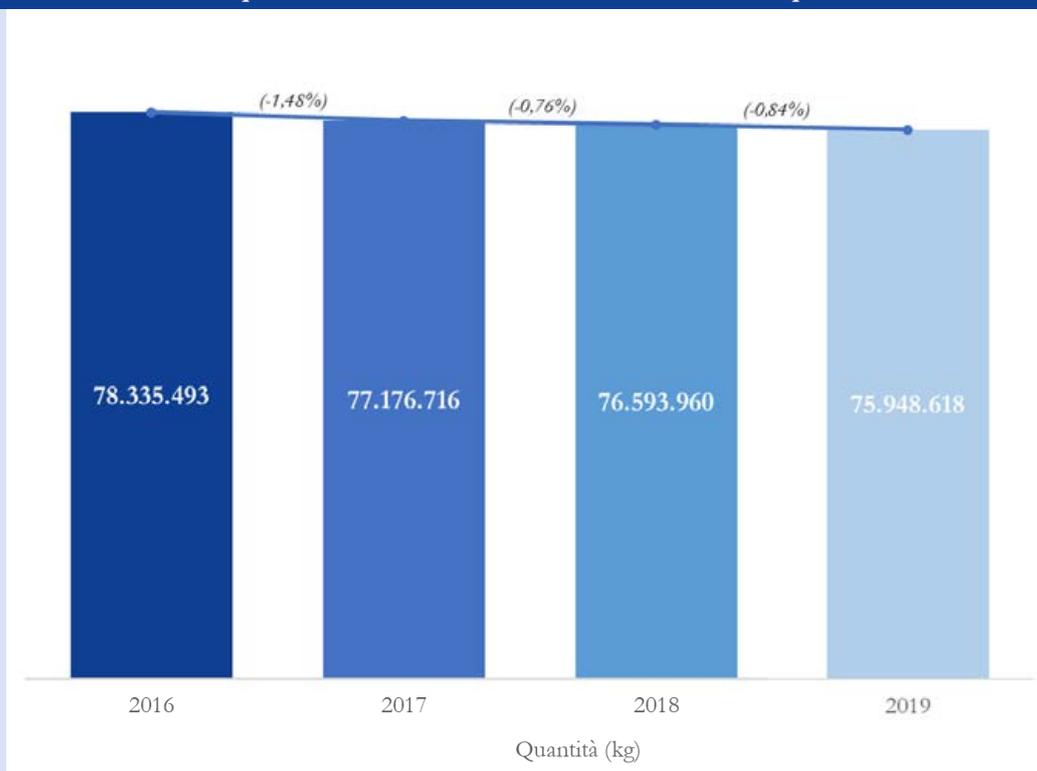
Di seguito si presenta la distribuzione delle quantità immesse in consumo rispetto ai differenti prodotti appena elencati.

Figura III.3: Quota di mercato per quantità di prodotto riferita all'anno 2019



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.54

Nella Figura III.4 si evidenzia che, nel corso degli ultimi 4 anni, la domanda complessiva di tabacchi si è ridotta di circa 2,4 milioni di kg (-3,05 per cento rispetto al dato del 2016), principalmente dovuta alla riduzione del consumo di sigarette (-10,28 per cento, in volume, dal 2016), come si evince dalla Figura III.5. Parte di tale perdita può essere dovuta ad un effetto sostituzione - in ordine di rilevanza - dei tabacchi da inalazione senza combustione, dei sigaretti e del tabacco trinciato.

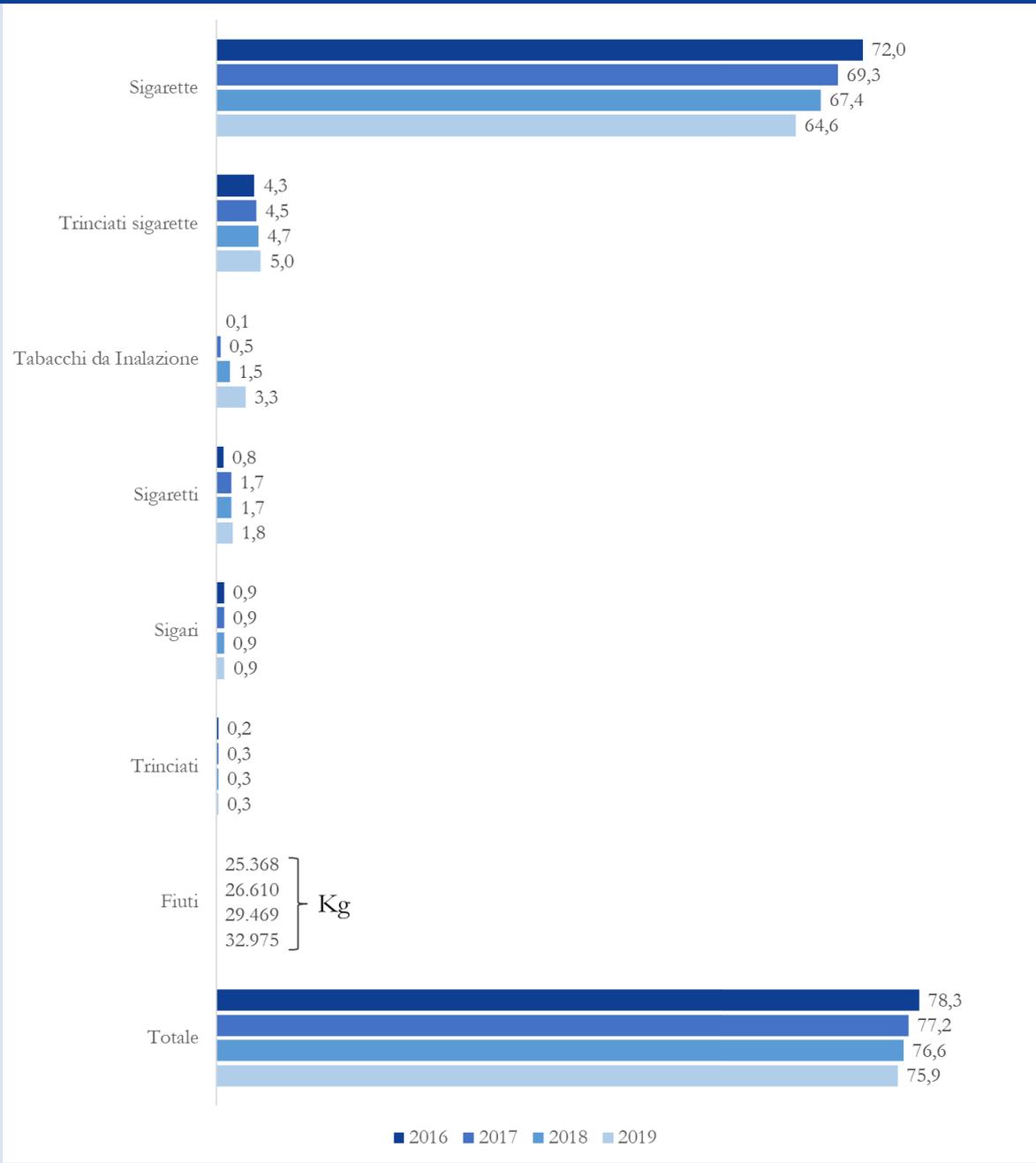
Figura III.4: Variazione della quantità di tabacchi lavorati venduta nell'ultimo quadriennio


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi. Valori in kg riferiti al periodo 2016-2019. Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.54

In media nell'ultimo quadriennio, come illustrato nella Figura III.5, le quote di mercato sono fortemente sbilanciate verso le sigarette nonostante la relativa quota si sia ridotta del 10,28 per cento rispetto al dato del 2016.

In termini di quote di mercato, seguono i trinciati per sigarette (quota di mercato in aumento del 16,28 per cento rispetto al 2016), tabacchi da inalazione (la cui quota di mercato è cresciuta di circa 40 volte nel quadriennio) e sigaretti (quota di mercato più che raddoppiata rispetto al 2016). Completano il mercato gli altri prodotti che ricoprono la quota residuale.

Figura III.5: Prodotti tabacchi per quantità prodotte e vendute

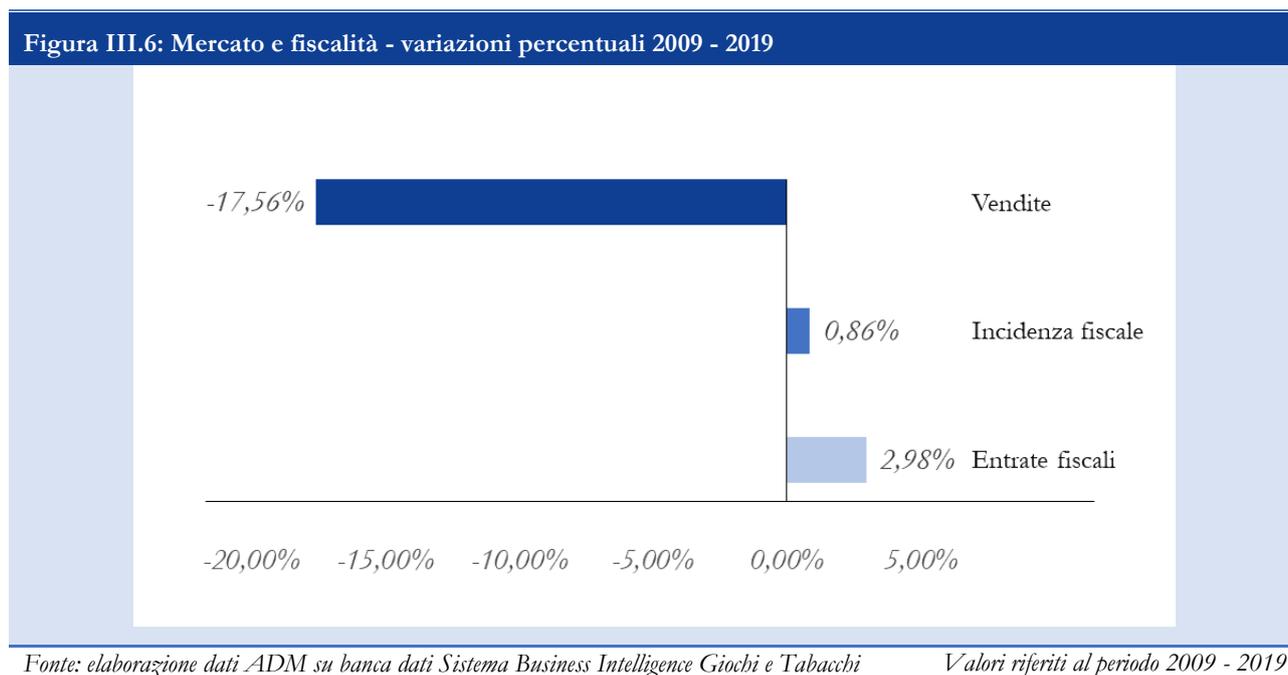


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi. Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.54

Valori in milioni di kg, ad esclusione dei Fiuti

III.2.2 Mercato e fiscalità dei tabacchi

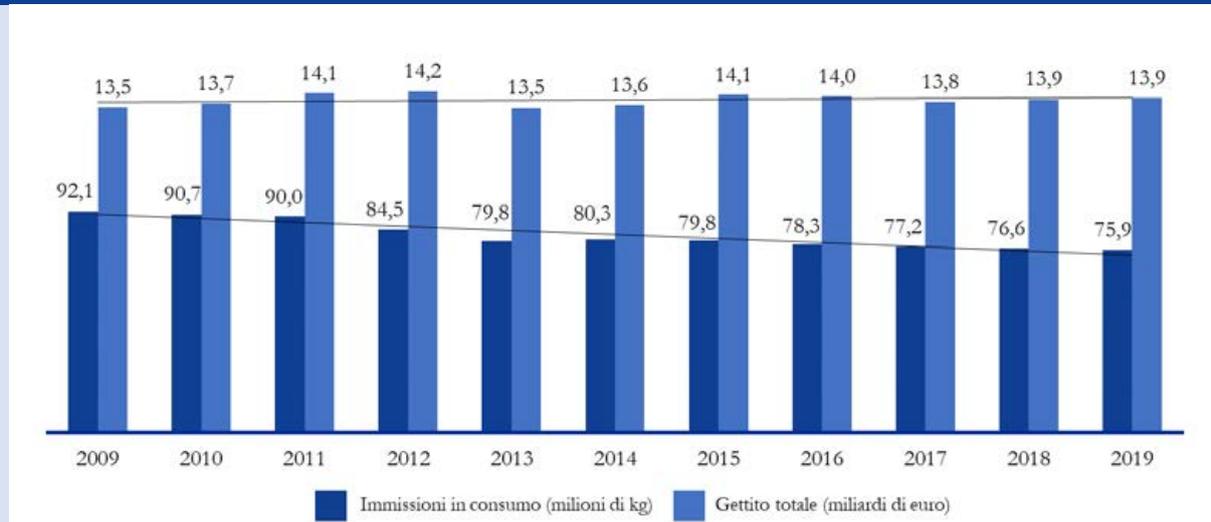
L'ultimo decennio è stato interessato da una diminuzione complessiva dei volumi di vendita del 17,56 per cento; ciononostante il gettito è risultato in aumento fino al 2012 ed è rimasto poi tendenzialmente costante fino ad oggi. Ciò è stato possibile anche in virtù di interventi mirati sulla tassazione che hanno consentito un aumento delle entrate fiscali del 2,98 per cento nell'arco dell'ultimo decennio.



Questo, in particolare, per sopperire alla forte contrazione della quantità di sigarette vendute, che rappresenta non solo il prodotto più diffuso ma anche quello che consente entrate maggiori in rapporto alla quantità. Il mercato dei tabacchi lavorati, dal 2009 al 2019, ha registrato una continua contrazione che ha interessato soprattutto il settore delle sigarette le cui immissioni al consumo sono passate da oltre 89,1 milioni di kg nel 2009, a circa 64,6 milioni di kg nel 2019.

Il gettito fiscale del comparto nel 2019 è stato di circa 13,9 miliardi di euro (10,6 miliardi di Accisa e 3,3 miliardi di IVA), rimanendo pressoché invariato rispetto agli anni precedenti.

Figura III.7: Confronto tra andamento delle vendite (peso) e andamento del gettito



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori riferiti al periodo 2005- 2019.
Considerato Aggio tabaccai del 10%

La Tabella III.3 mostra quanto il gettito erariale anche nel 2019 - così come nel triennio precedente - sia in buona parte legato alle sigarette che determinano entrate pari a circa il 92 per cento (9,7 miliardi di euro) degli introiti da accise garantiti all'Erario (nonostante la menzionata riduzione delle quantità consumate); seguono i trinciati per sigarette con circa il 6 per cento (624 milioni di euro).

Tabella III.3: Andamento delle entrate da Accisa per le tipologie di tabacchi lavorati

Prodotti	Anno				% sul totale (2019)
	2016	2017	2018	2019	
Sigarette	10.102	9.840	9.784	9.704	91,72 %
Trinciati sigarette	493	527	569	624	5,90 %
Tabacchi da Inalazione	5	33	104	119	1,12 %
Sigari	46	49	49	51	0,48 %
Sigaretti	22	48	53	59	0,56 %
Trinciati	18	20	22	22	0,21 %
Fiuti	0,9	1	1	1	0,01 %
Totale	10.688	10.518	10.581	10.580	100,00 %

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori espressi in milioni di euro

Inoltre, nel quadriennio 2016-2019 i dati confermano un incremento del contributo dei tabacchi da inalazione senza combustione che hanno raggiunto circa il 4 per cento dell'intero mercato dei tabacchi lavorati in termini di quantità venduta e l'1,12 per cento in termini di gettito a titolo di accisa (119 milioni di euro).

Tenuto conto delle dinamiche del mercato appena illustrate, il rapporto tra accise e volume di prodotto venduto risulta in crescita per tutti i prodotti tranne che per i tabacchi da inalazione, in quanto il relativo gettito nel 2019 registrano una riduzione a 36 euro per kg.

Figura III.8: Valore unitario Accisa per kg di prodotto venduto



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.55 e Tabella all.54

Valori espressi in euro su kg

III.2.3 Rete di vendita dei tabacchi

La distribuzione dei tabacchi lavorati, caratterizzata da un regime di monopolio, avviene per il tramite di rivendite, ordinarie e speciali, nonché di patentini. Si tratta di soggetti che esercitano l'attività di vendita al pubblico dei prodotti del tabacco sulla base di apposito atto emanato dall'Agenzia (concessione o autorizzazione).

Per rivendite ordinarie si intendono le concessioni rilasciate dall'Agenzia per la vendita di tabacchi, assegnate tramite concorso per i Comuni con popolazione non superiore ai 30.000 abitanti ovvero mediante asta pubblica negli altri Comuni e nei capoluoghi di Provincia (artt.19, 21 legge n.1293/1957 e artt. 2 e 3 DM n.38/2013). Dalla tabella sotto riportata emerge, in termini assoluti, una netta prevalenza numerica delle rivendite ordinarie, concentrate soprattutto nell'area centro-settentrionale, rispetto alle speciali e ai patentini.

I patentini sono autorizzazioni alla vendita di tabacchi presso pubblici esercizi dotati di licenza per la somministrazione di cibi e bevande, nonché presso gli alberghi, stabilimenti balneari, agenzie di scommesse, esercizi dediti al gioco con apparecchi di cui all'articolo 110 RD 773 del 1931 e bar di rilevante frequentazione. Ai fini del rilascio del patentino rileva il carattere di complementarietà di tale servizio, che deve costituire mera espansione di una precedente struttura di vendita (art. 23 della legge n.1293/1957 e artt 7, 8 e 9 del DM 38/2013). Il numero totale dei patentini evidenzia il carattere di complementarità di tale modalità distributiva rispetto alle rivendite ordinarie; quanto a dislocazione territoriale, emerge una concentrazione degli stessi nell'area centro settentrionale.

Per le rivendite speciali si intendono quelle concessioni rilasciate dall'Agenzia per la vendita di tabacchi, assegnate tramite trattativa privata, istituite per soddisfare particolari esigenze di servizio quando difettino le condizioni per procedere alla istituzione di una rivendita ordinaria ovvero al rilascio di un patentino (artt. 19 e 22 della legge n.1293/1957 e artt 4, 5 e 6 del DM n.38/2013). Le rivendite speciali sono in genere istituite all'interno di strutture ad accesso limitato oppure in luoghi individuati dalla legge aventi utenza differenziata e distinta (centri commerciali, sale bingo, ipermercati, ecc.). La tabella evidenzia, in termini comparativi, un minor numero delle rivendite speciali rispetto alle rivendite ordinarie; in ragione del carattere di residualità delle rivendite speciali.

Ad oggi la rete di vendita dei tabacchi conta sul territorio nazionale 46.178 rivendite ordinarie, 7.303 rivendite speciali e 8.455 patentini, così distribuiti territorialmente:

Tabella III.4: Numero di Concessioni e Autorizzazioni rilasciate per Ufficio dei Monopoli

Ufficio dei Monopoli	N° Rivendite Ordinarie *	N° Rivendite Speciali **	N° Patentini***
Abruzzo	1.363	282	270
Calabria	1.924	376	397
Campania	3.898	747	899
Emilia-Romagna	3.714	417	529
Friuli-Venezia Giulia	1.118	112	135
Lazio	4.174	699	1.370
Liguria	1.349	161	82
Lombardia	6.490	709	967
Marche	1.530	227	395
Piemonte e Valle D'Aosta	3.348	345	356
Puglia, Basilicata e Molise	3.110	1.166	529
Sardegna	1.183	294	242
Sicilia	3.436	688	348
Toscana	3.632	409	741
Umbria	988	153	242
Veneto e Trentino Alto Adige	4.921	518	953
Totale	46.178	7.303	8.455

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori relativi al 2019

Note:

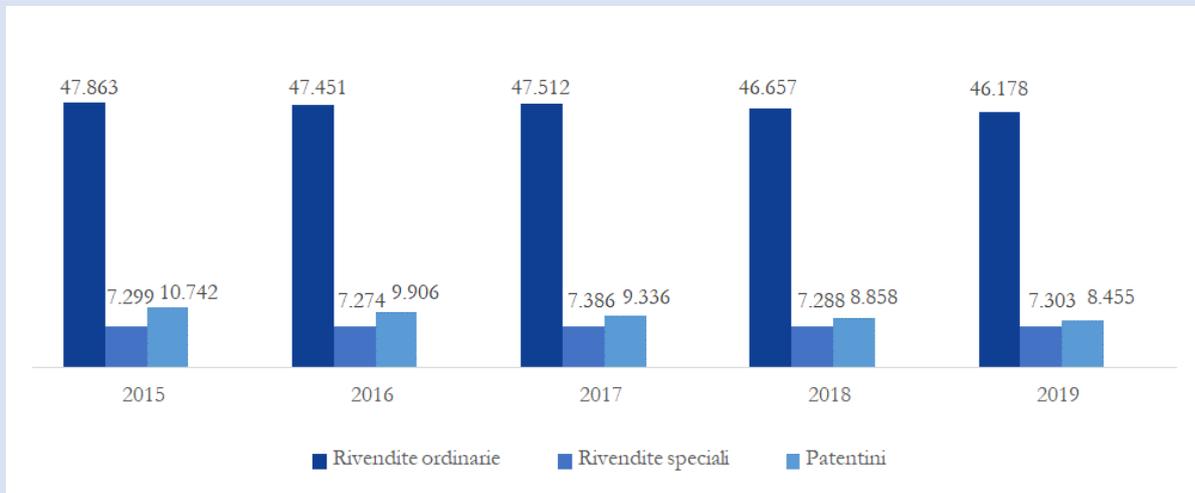
(*) sono state prese in esame le rivendite ordinarie e speciali che hanno prelevato tabacco presso i depositi fiscali

(**) sono stati considerati il numero di depositi presso cui le rivendite hanno prelevato tabacco

(***) sono stati considerati i patentini attivi al 31/12/2019

Di seguito si riporta il *trend* delle rivendite ordinarie, rivendite speciali e patentini rilasciati nel periodo 2015-2019.

Figura III.9: Numero di Concessioni e Autorizzazioni rilasciate in ambito Tabacchi

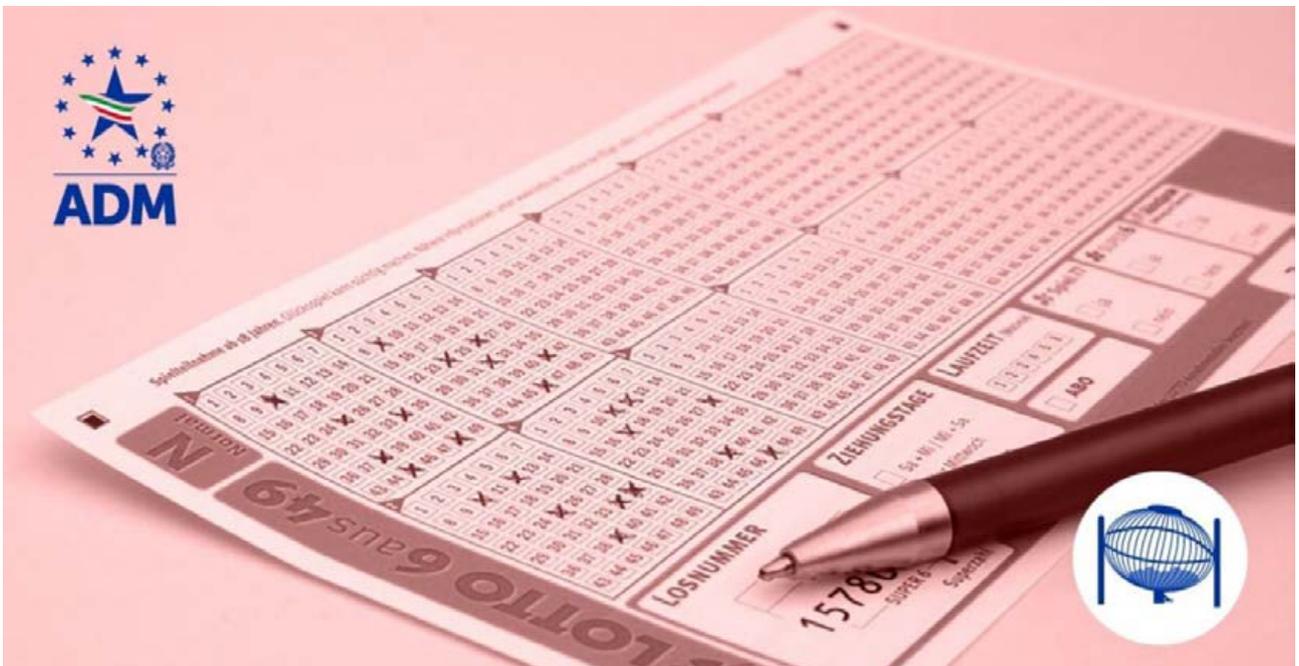


Cap
III

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori riferiti all'anno 2015-2019

Cap
IV



Cap
IV

IV. Giochi

IV.1 Giochi: il ruolo di ADM

ADM esercita il ruolo di presidio dello Stato nei settori dei giochi, garantendo gli interessi dell'Erario attraverso la riscossione dei tributi, tutelando il cittadino attraverso il contrasto agli illeciti e gestendo il mercato attraverso concessioni e atti regolamentari.

Il presidio dello Stato nel settore del gioco legale è garantito dall'adozione di un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio. In questo quadro l'Agenzia affida a un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni a evidenza pubblica nel rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco.

ADM svolge un'attività di controllo di natura amministrativa (gestione del rapporto concessorio) e fiscale (accertamento delle imposte e degli altri proventi di natura erariale) nonché di ordine pubblico (per la repressione del gioco illegale, effettuato in mancanza di concessioni, titoli autorizzatori o alterando i dispositivi di gioco).

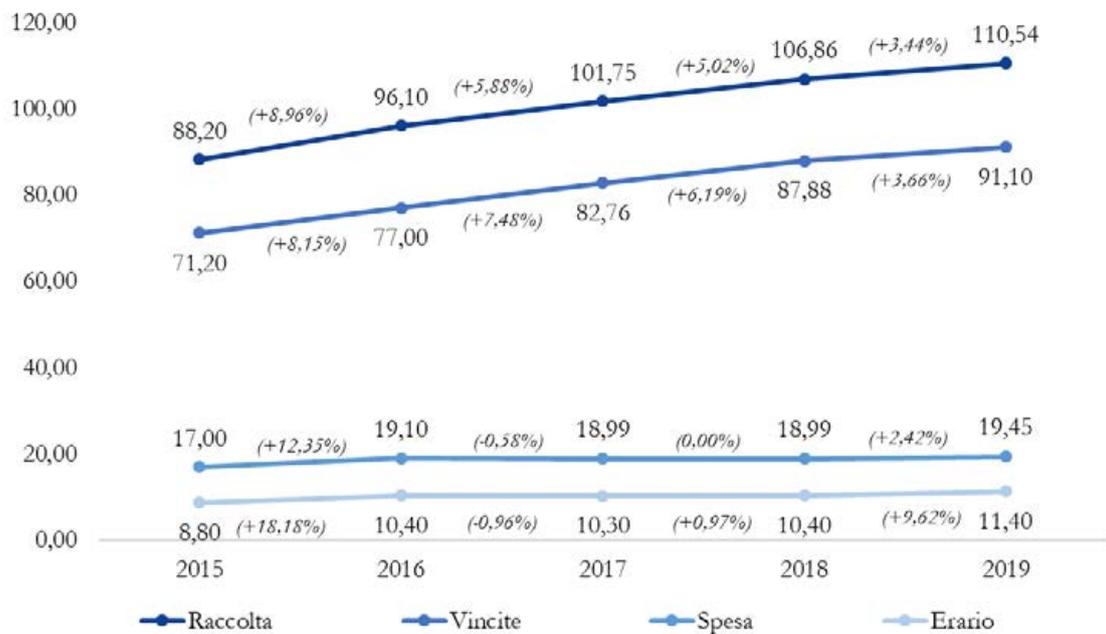
Nella cornice dei controlli, le attività sono rivolte in particolare alla tutela dei soggetti minori di età e/o potenzialmente più esposti al gioco problematico.

ADM invece, allo stato, non ha competenze specifiche per accertare le violazioni per quanto riguarda le campagne pubblicitarie sui giochi.

IV.2 Il contributo all'Erario

Il fenomeno del gioco legale in Italia viene descritto attraverso i seguenti indicatori:

- “Raccolta”: è l'ammontare complessivo delle puntate effettuate dalla collettività dei giocatori;
- “Spesa”: corrisponde all'effettiva perdita dei giocatori. È dato dalla differenza tra “Raccolta” e “Vincite”; corrisponde, inoltre, al “Ricavo” della filiera (al lordo delle somme destinate all'Erario);
- “Erario”: costituisce l'ammontare totale dell'imposizione fiscale e del differenziale residuale tra Raccolta, Aggi e Vincite dei giochi che entra nelle casse pubbliche;
- “Vincite”: è il totale delle somme vinte dai giocatori.

Figura IV.1: Raccolta, Vincite, Spesa, Erario


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.59

Valori espressi in miliardi di euro

La Figura IV.1 illustra l'andamento di tali indicatori nel periodo 2015-2019, ove si evince come tutte le dimensioni del settore del gioco, nell'ultimo quinquennio, hanno seguito un *trend* crescente in termini di valore: +25,33 per cento per la Raccolta, +27,95 per cento per le Vincite, +14,41 per cento per la Spesa e +29,55 per cento per l'Erario. Il consistente incremento delle entrate erariali è, in particolare, dovuto all'aumento del prelievo sugli apparecchi da intrattenimento, ottenuto a seguito di modifiche legislative in materia che hanno portato, nel solo 2019, ad un aumento complessivo delle entrate erariali del 9,62 per cento.

In termini di raccolta, il gioco fisico rappresenta il 67,07 per cento rispetto al totale del raccolto del 2019. Tale percentuale nel triennio si sta riducendo (dal 73,45 per cento del 2017 al 67,07 per cento del 2019) in quanto, nonostante il valore del gioco fisico nel triennio di riferimento è stato per lo più costante, pari in media a 75 miliardi di euro (-0,80 per cento nel triennio), è aumentato sensibilmente il gioco a distanza, passando da 27 miliardi di euro nel 2017 a 36 miliardi di euro nel 2019 (+34,74 per cento).

Tabella IV.1: Gioco fisico vs gioco a distanza

	Raccolta			Vincite			Speso		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Gioco fisico	74.735	75.421	74.137	57.217	58.059	56.535	17.518	17.343	17.592
Gioco a distanza	27.018	31.442	36.405	25.545	29.817	34.561	1.473	1.644	1.854
Totale	101.753	106.863	110.542	82.762	87.876	91.096	18.991	18.987	19.446

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori espressi in milioni di euro

In particolare, per quanto riguarda il gioco fisico, nel triennio di riferimento (2017-2019), la tipologia di gioco “Scommesse virtuali” ha registrato il maggiore incremento (+22,37 per cento nella Raccolta, +22,03 per cento nelle Vincite e +24,22 per cento nello Speso). La tipologia di gioco “Giochi a base ippica”, invece, ha registrato la maggiore diminuzione (-13,36 per cento nella Raccolta, -10,47 per cento nelle Vincite e -20,74 per cento nello Speso).

Tabella IV.2: Riepilogo Nazionale per Tipologia di gioco relativo al gioco fisico

Tipologia	Raccolta			Vincite			Speso		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Apparecchi	49.001	48.753	46.673	38.524	38.412	36.278	10.477	10.325	10.391
Bingo	1.503	1.518	1.496	1.052	1.060	1.046	450	458	448
Giochi numerici a totalizzatore	1.506	1.515	1.773	897	925	1.087	611	587	682
Giochi a base ippica	479	456	415	344	334	308	135	122	107
Giochi a base sportiva	4.327	4.462	4.795	3.536	3.614	3.923	790	848	872
Lotterie	9.082	9.208	9.188	6.649	6.788	6.712	2.433	2.420	2.476
Lotto	7.393	7.913	8.030	4.994	5.576	5.691	2.399	2.337	2.339
Scommesse virtuali	1.444	1.596	1.767	1.221	1.350	1.490	223	246	277
Totale	74.735	75.421	74.137	57.217	58.059	56.535	17.518	17.343	17.592

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori espressi in milioni di euro

Dai dati del 2019 emerge che la Lombardia (10,26 per cento sul totale), la Campania (10,36 per cento), il Lazio (10,26 per cento), il Veneto (8,26 per cento) e l'Emilia-Romagna (8,14 per cento) rappresentano il 56,58 per cento sul totale della Raccolta. In base ai dati dell'Agenzia delle Entrate, relative all'anno d'imposta 2018, a queste regioni era imputabile nel complesso il 55,68 per cento del gettito da IRPEF (il 20,89 per cento sul totale per la Lombardia, il 6,26 per la Campania, il 10,22 per il Lazio, il 9,25 per il Veneto e il 9,06 per l'Emilia-Romagna).

Tabella IV.3: Raccolta, Vincite e Speso ripartiti per regione relativi al gioco fisico

Regione	Raccolta			Vincite			Speso		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Abruzzo	1.963	1.999	1.971	1.508	1.541	1.498	455	459	473
Basilicata	514	525	514	382	394	383	132	131	131
Calabria	1.851	1.857	1.790	1.381	1.390	1.330	469	462	459
Campania	7.538	7.687	7.677	5.713	5.874	5.826	1.825	1.821	1.850
Emilia-Romagna	6.207	6.280	6.037	4.800	4.845	4.674	1.408	1.408	1.362
Friuli-Venezia Giulia	1.376	1.383	1.370	1.042	1.042	1.030	334	336	338
Lazio	7.891	7.827	7.607	6.056	6.026	5.795	1.836	1.803	1.810
Liguria	1.888	1.869	1.848	1.434	1.441	1.393	454	440	455
Lombardia	14.412	14.655	14.504	11.066	11.354	11.225	3.346	3.314	3.279
Marche	1.906	1.910	1.849	1.457	1.464	1.399	450	448	449
Molise	349	361	352	260	272	263	89	88	89
Piemonte	4.855	4.671	4.553	3.710	3.607	3.515	1.145	1.029	1.039
Puglia	4.525	4.591	4.569	3.432	3.477	3.432	1.093	1.117	1.135
Sardegna	1.644	1.649	1.631	1.186	1.204	1.165	457	447	466
Sicilia	4.482	4.548	4.560	3.333	3.564	3.390	1.150	987	1.170
Toscana	4.818	4.959	4.867	3.723	3.874	3.749	1.095	1.092	1.116
Trentino-Alto Adige	1.206	1.233	1.188	946	977	927	260	258	261
Umbria	1.077	1.055	1.032	817	802	786	260	253	247
Valle D'Aosta	120	125	93	88	92	70	32	31	23
Veneto	6.112	6.236	6.125	4.882	4.818	4.685	1.230	1.417	1.440
Totale	74.735	75.421	74.137	57.217	58.059	56.535	17.518	17.343	17.592

Fonte elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori espressi in milioni di euro

Note:

- I dati territoriali relativi agli apparecchi da intrattenimento, vengono rilevati sulla base dei contatori giornalieri stimati per gli Apparecchi e sulla base dei contatori di sala per le VLT. Tale modalità di rilevazione differisce da quella utilizzata per i dati nazionali.

- Le distribuzioni territoriali non tengono conto dei valori relativi alla Repubblica di San Marino e della raccolta "ESTERO"

Per quanto riguarda il gioco a distanza, la tipologia di gioco “Scommesse virtuali” ha registrato il maggiore incremento (+193,15 per cento nella Raccolta, +203,28 per cento nelle Vincite e +150,00 per cento nello Speso), mentre la tipologia di gioco “*Poker Cash*” ha registrato la maggiore diminuzione (-15,82 per cento nella Raccolta, -15,52 per cento nelle Vincite e -20,00 per cento nello Speso).

Tabella IV.4: Raccolta, Vincite, Speso e relativi al gioco a distanza

Gioco a distanza	Raccolta			Vincite			Speso		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Giochi numerici a totalizzatore	20	31	39	11	15	18	10	17	21
Gioco a base ippica	74	80	91	57	64	73	18	16	18
Gioco a base sportiva	5.667	6.442	7.719	5.093	5.799	6.993	594	650	730
Lotto	88	104	120	64	78	90	26	26	30
Scommesse Virtuali	73	148	214	61	128	185	12	20	30
<i>Betting Exchange</i>	1.134	1.507	1.695	1.124	1.499	1.686	6	8	9
Bingo	116	128	154	88	97	119	30	31	35
Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa	16.363	19.761	23.318	15.737	19.050	22.487	609	720	835
Torneo	927	933	886	841	851	808	89	83	78
<i>Poker Cash</i>	2.528	2.274	2.128	2.448	2.209	2.068	75	66	60
Lotterie	27	34	40	22	27	33	5	6	7
Totale	27.018	31.442	36.405	25.545	29.817	34.561	1.473	1.644	1.854

Fonte elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori espressi in milioni di euro

Note:

- L'importo Speso del bingo a distanza e degli Skillgames è calcolato come differenza tra il movimento netto e le vincite totali, al netto della variazione fondo jackpot

- Per le sole Slot machines, il dato dell'Erario non è disponibile: il valore è incluso nell' Erario del gioco “Giochi di carte organizzata in forma diversa dal torneo e giochi di sorte a quota fissa”

IV.3 La tassazione del gioco

La tassazione del gioco in Italia non è uniforme per le diverse tipologie di gioco. Per alcuni giochi è prevista l'applicazione di imposte (Apparecchi, Scommesse, Gioco *On line*), per altri l'imposizione di un prelievo, o la destinazione a favore dell'Erario di un utile residuale, di natura extratributaria ("utile erariale"). Di seguito uno schema riassuntivo:

Tabella IV.5: Tipo di tassazione e base imponibile applicate per le diverse categorie di gioco

	GIOCO	BASE IMPONIBILE
 Prelievo erariale	<ul style="list-style-type: none"> • Apparecchi • Bingo di sala (fisico) • Enalotto 	<ul style="list-style-type: none"> • Somme giocate
 Imposta unica	<ul style="list-style-type: none"> • Scommesse sportive • Scommesse ippiche • Gioco <i>on line</i> • Bingo <i>on line</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Margine • Somme giocate • Margine • Margine
 Utile erariale	<ul style="list-style-type: none"> • Lotto • Gratta&Vinci 	<ul style="list-style-type: none"> • -

Per quanto riguarda le diverse forme di tassazione, per i giochi in "monoconcessione" (Lotto, Lotterie, Enalotto) si applica un modello ad utile o prelievo erariale: in questo caso l'introito per lo Stato è costituito dall'ammontare della raccolta, detratti gli "aggi" per i concessionari e i rivenditori e le vincite. Ciò che resta (appunto l'utile) viene destinato all'Erario. L'aliquota della ritenuta sulle vincite conseguite al gioco del Lotto e al *Millionday* è pari all'8 per cento; quella relativa alle vincite conseguite al 10&Lotto è stata aumentata dall'8 per cento all'11 per cento a decorrere dal 1° Luglio 2019. Per quanto riguarda il SuperEnalotto, il Gratta&Vinci e le VLT (*Video Lottery*) è applicato un diritto del 12 per cento sulla parte della vincita eccedente i 500 euro.

Per i giochi in pluriconcessione (Scommesse, Bingo, Apparecchi, Gioco *On line*) invece, i concessionari non hanno diritto ad "aggi" calcolati sul volume di gioco effettuato, eccetto che per i giochi sportivi e ippici a totalizzatore con esclusione dell'ippica d'agenzia. L'utile dei concessionari (comprensivo di quello della filiera) è dato dalla differenza tra i ricavi e i costi (tra i quali si annoverano anche le vincite), con pieno rischio d'impresa a proprio carico. Lo Stato

incassa un prelievo che, come detto, può essere commisurato al margine (differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte), ovvero alla “Raccolta”.

Nella Tabella che segue sono indicate le misure della tassazione e la percentuale minima di vincite che deve essere restituita ai giocatori (*Pay Out*). Quando la base imponibile è costituita dalle somme giocate, viene indicata l’incidenza effettiva della tassazione sul margine.

Tabella IV.6: Aliquote di tassazione e percentuale minima garantita per le vincite

		TASSAZIONE	PAY OUT
GIOCO	AWP	20,60% - 21,25% - 21,60% delle somme giocate (corrispondono rispettivamente al 64,37% - 66,4% - 67,5% del margine)	68% minimo
	VLT	7,50% - 7,90% delle somme giocate (corrisponde rispettivamente al 46,87% - 49,37% del margine)	84% minimo
	Scommesse sportive fisiche	20% del margine	-
	Scommesse sportive online	24% del margine	-
	Scommesse virtuali	22% del margine	-
	Bingo di sala (fisico)	11% del valore delle cartelle acquistate (corrisponde a circa il 37% del margine)	70% minimo
	Bingo online	25% del margine	70%
	Giochi da casinò, di carte e di sorte online	25% del margine	80/90% minimo
	Lotto - 10&lotto millionday	Giocato meno Vincite meno 8%, rivenditori meno 6% (oltre Iva 22%) concessionario: circa 14,7%	Circa 70%
	Gratta&vinci	Giocato meno Vincite meno 8% rivenditori meno 3,9% concessionario: circa 13,1% (minimo)	75% massimo
	Enalotto	28,27% delle somme giocate (corrisponde a circa il 70% del margine)	60%
	Win for life	23,27% delle somme giocate (corrisponde a circa il 67% del margine)	65%
	Euro jackpot	38,27% della raccolta (corrisponde a circa il 76% del margine)	50%

Focus IV.1: Effetti sul settore giochi della Legge n 145/2018 e del Decreto Legge n 4/2019

La tassazione sul settore degli apparecchi da intrattenimento, come prevista dal c.d. Decreto Dignità (DL 87/2018), è stata modificata dall'articolo 1, comma 1051 della Legge di bilancio 2019 (Legge 30 Dicembre 2018, n. 145), che ha variato, a decorrere dal 1° Gennaio 2019, la misura del prelievo erariale unico di un aggiuntivo 1,35 per cento sugli apparecchi AWP, elevandola a 20,60 per cento e di un aggiuntivo 1,25 per cento sugli apparecchi VLT, elevandola a 7,50 per cento.

A far data dal 29 Gennaio 2019 e sino al 30 Aprile 2019, per effetto dell'entrata in vigore del Decreto Legge 28 Gennaio 2019, n. 4, la misura del prelievo erariale unico, limitatamente ai soli apparecchi AWP, è stata elevata al 21,25 per cento, mentre a decorrere dal 1° Maggio 2019 si è innalzata al 21,60 per cento in relazione agli apparecchi AWP e al 7,90 per cento in relazione agli apparecchi VLT. Il medesimo articolo 1, comma 1051 della citata Legge di bilancio 2019 ha, inoltre, fissato la riduzione della percentuale delle somme giocate destinata alle vincite (c.d. *pay-out*) in misura non inferiore al 68 per cento per gli apparecchi AWP e all'84 per cento per gli apparecchi VLT.

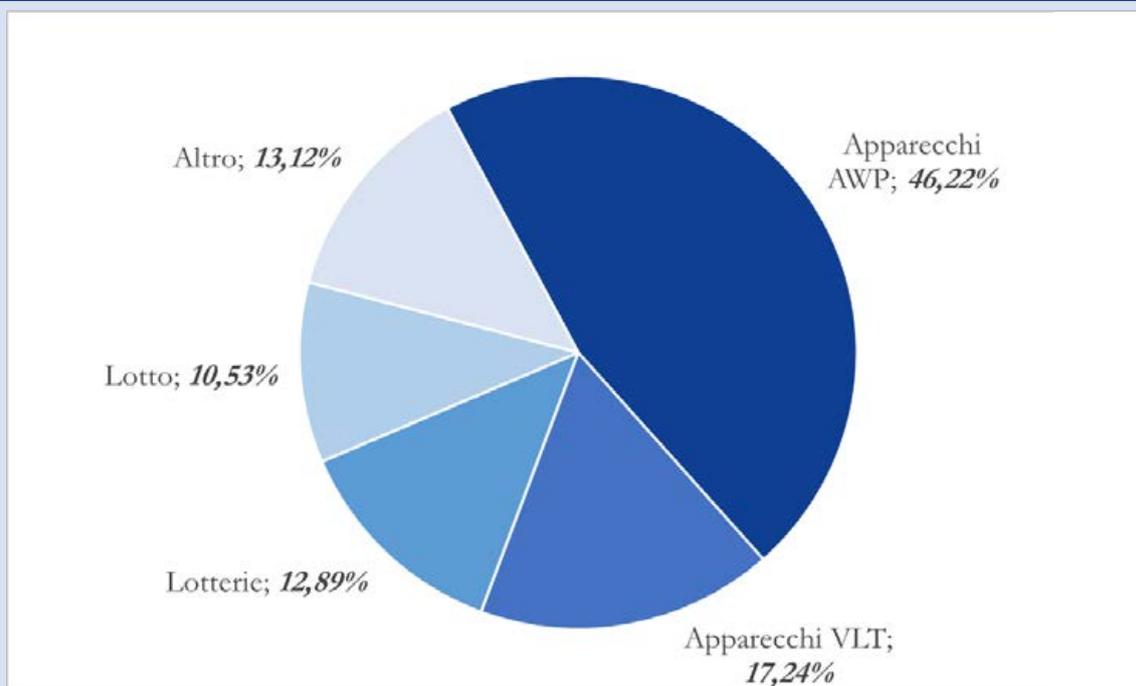
La Legge 30 Dicembre 2018, n. 145, ha anche modificato, in rialzo, le aliquote di imposta unica per le scommesse sportive e virtuali. A partire dall'anno 2019, pertanto, su tali tipologie di gioco si applica:

- scommesse a quota fissa, escluse le scommesse ippiche, aliquota del 20 per cento sul margine, se la raccolta avviene su rete fisica (aliquota precedente 18 per cento)
- scommesse a quota fissa, escluse le scommesse ippiche, aliquota del 24 per cento sul margine, se la raccolta avviene a distanza (aliquota precedente 22 per cento)
- scommesse virtuali, aliquota del 22 per cento sul margine (aliquota precedente 20 per cento)

Sempre la Legge 30 Dicembre 2018, n. 145, ha introdotto importanti novità riguardo ai concorsi pronostici sportivi. Si segnala, in particolare che dal 1° Luglio 2019 l'imposta unica e il diritto fisso gravante su tale tipologia di gioco sono soppressi. Di conseguenza, la nuova ripartizione della posta di gioco prevede un incremento del montepremi destinato a vincita (dal 50 per cento è aumentato al 75 per cento) e l'introduzione di una percentuale pari al 12 per cento della posta di gioco destinata alla società Sport e salute Spa per attività di tipo sociale, sportivo e culturale.

Nella Tabella seguente si riportano le entrate erariali derivanti dalle diverse tipologie di gioco per l'anno 2019.

Figura IV.2: Entrate erariali derivanti dalle differenti tipologie di gioco



Fonte elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori riferiti all'anno 2019

Note: Il dato "Altro" comprende i Giochi numerici a totalizzatore, Gioco a base sportiva, Giochi di carte organizzata in forma diversa dal torneo e giochi di sorte a quota fissa, Bingo, Scommesse virtuali, Torneo, Gioco a base ippica, Poker Cash, Apparecchi comma 7, Betting Exchange.

Le percentuali sono state calcolate su un totale relativo all'Erario che non comprende il prelievo sui conti dormienti e l'imposta relativa al DL. 50/2017 sulle vincite e della quota aggiuntiva prevista dall'art. 1, comma 649, Legge 190/2014 pari complessivamente a 728 milioni di euro per il 2019.

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.60

IV.4 Ippica e sport - confronto scommesse a totalizzatore e giochi a quota fissa

Le tipologie di gioco a quota fissa e a totalizzatore sono evidenziate nella Tabella seguente:

Tabella IV.7: Tipologia di gioco a quota fissa e totalizzatore - Tassonomia

Tipologia di gioco	Gioco ippico	Gioco sportivo
Totalizzatore	Ippica d'Agenzia Ippica Nazionale	Concorsi pronostici sportivi Scommesse a totalizzatore
Quota fissa	Scommesse ippiche a quota fissa Scommesse multiple a riferimento	Scommesse sportive a quota fissa

Cap IV

Nel gioco a totalizzatore l'importo da riscuotere in caso di vincita non è predeterminato al momento della giocata. Tale categoria di gioco è caratterizzata dalla presenza di un montepremi, costituito da una percentuale prefissata della raccolta, che viene ripartito tra i giocatori che hanno realizzato vincite. Nel gioco a quota fissa l'importo da riscuotere in caso di vincita è predeterminato al momento della giocata, la vincita dunque è il risultato del prodotto tra la quota offerta e l'importo giocato.

Dall'analisi dei dati e del relativo grafico, si osserva come la preferenza dei giocatori tra il 2014 ed il 2019 si sia costantemente orientata verso i giochi a quota fissa e come la forbice si allarghi in misura sempre maggiore: negli ultimi 6 anni il di gioco a totalizzatore è variato, rispetto alla raccolta complessiva, dal 13 per cento del 2014 al 2 per cento del 2019.

Figura IV.3: Tipologia di gioco a quota fissa e totalizzatore - Raccolta



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.61

Valori espressi in miliardi di euro

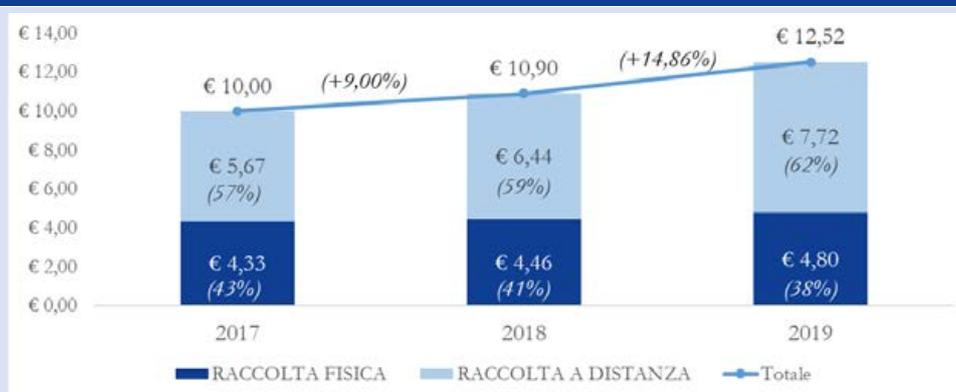
L'Agenzia ha completato il progetto della riforma dei concorsi pronostici sportivi (prevista dalla Legge 30 Dicembre 2018, n. 145), e di omogeneizzazione delle formule di scommesse di ippica d'agenzia con quelle dell'ippica nazionale (prevista dall'articolo 1, comma 1055, della Legge 27 Dicembre 2017, n. 205).

Tali progetti possono, a seguito del completamento della riforma, consentire un quantomeno parziale riequilibrio economico tra le differenti modalità di gioco.

Focus IV.2: Le scommesse sportive a quota fissa e l'emergenza COVID-19

Nel corso del triennio 2017-2019 il valore della raccolta complessiva è cresciuta del 26 per cento passando da circa 10 miliardi di euro a 12,5 miliardi di euro. Si evidenzia inoltre come cresca nel tempo la raccolta a distanza (che rappresenta il totale della raccolta realizzata attraverso i canali di gioco a distanza autorizzati) rispetto a quella fisica (che rappresenta il totale della raccolta realizzata presso i punti fisici); mentre nel 2017 la raccolta fisica contribuiva al valore complessivo della raccolta per il 43 per cento, nel 2019 tale percentuale è scesa al 38 per cento; ciò anche se in termini assoluti ha registrato un apprezzamento del 10,85 per cento passando da 4,33 a 4,80 miliardi di euro.

Figura IV.4: Raccolta fisica vs raccolta a distanza scommesse sportive



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.62

Valori espressi in miliardi di euro

L'emergenza COVID-19, che ha colpito in maniera purtroppo eccezionale l'intero Paese, ha avuto un fortissimo impatto anche sulle scommesse sportive a quota fissa.

La nota sospensione dell'attività agonistica su pressoché tutto il territorio mondiale, ha comportato, conseguentemente, un impoverimento del palinsesto di gioco con dirette ricadute economiche sui volumi di raccolta.

Oltre all'impatto che hanno avuto le misure di sicurezza sulla rete fisica dei giochi va considerato che l'offerta per tale tipologia di gioco è legata prevalentemente ad avvenimenti

sportivi nazionali e internazionali.

La chiusura dei punti vendita della rete fisica per oltre due mesi, in virtù delle necessarie misure di sicurezza adottate dal Governo e dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ha determinato, fermo restando la crisi generalizzata, un impatto di maggiore entità sul comparto fisico dei giochi rispetto al gioco a distanza.

Il *trend*, infatti, già consolidato negli ultimi anni di spostamento verso la raccolta a distanza non può che accentuarsi a seguito delle misure di contenimento del gioco fisico.

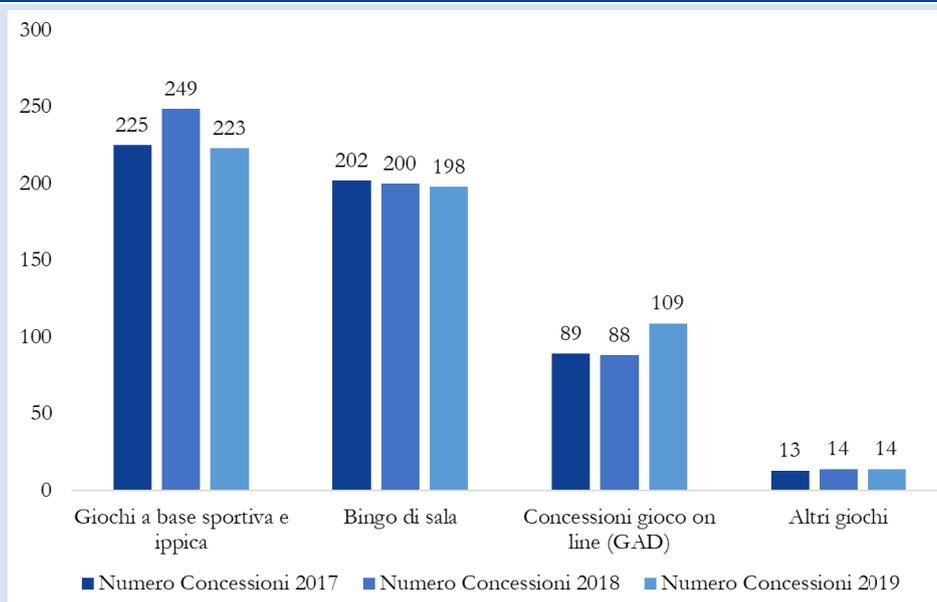
IV.5 Numero concessioni e autorizzazioni

Nel corso del triennio 2017-2019 il numero di concessioni:

Cap IV

- Si è ridotto di 2 unità per i giochi a base sportiva ed ippica e di 4 unità nel bingo da sala;
- È incrementato di 20 unità per i giochi *on line* (GAD) ed 1 per lotto e lotteria.

Figura IV.5: Numero di concessioni per tipologia di gioco



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Note: Il dato “Altri giochi” comprende Apparecchi comma 6a e 6b, Giochi numerici a totalizzatore, Lotto e lotterie
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.63

IV.6 Rete di vendita. Giochi

Tabella IV.8: Rete di vendita per tipologia di gioco



Ufficio dei Monopoli	Bingo	Giochi numerici a totalizzatore	Gioco a base ippica	Gioco a base sportiva	Lotterie	Lotto
	# sale bingo	# punti vendita GNT	# operatori	# operatori	# punti vendita lotterie	# ricevitorie
Abruzzo	6	774	194	312	1.723	1.059
Calabria	1	1.214	274	439	1.915	1.409
Campania	27	3.536	1.134	2.077	5.279	3.489
Emilia Romagna	20	2.312	355	444	4.467	2.399
Friuli Venezia Giulia	4	631	92	102	1.192	635
Lazio	26	3.590	680	1.010	6.346	3.479
Liguria	6	704	124	166	1.311	964
Lombardia	26	4.987	982	1.209	9.404	5.029
Marche	3	801	168	223	1.824	1.095
Piemonte e Valle D'Aosta	12	2.198	401	583	3.924	2.461
Puglia, Basilicata e Molise	8	2.521	626	1.123	5.015	2.809
Sardegna	4	1.015	87	152	1.492	1.004
Sicilia	28	2.525	682	1.177	4.593	3.042
Toscana	11	1.926	410	444	3.749	2.073
Umbria	2	533	104	126	1.169	576
Veneto e Trentino Alto Adige	14	2.562	370	474	5.387	3.015
Totale	198	31.829	6.683	10.061	58.790	34.538

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori riferiti all'anno 2019

Note:

- Il calcolo della numerosità dei punti vendita è relativo ai punti che nell'anno 2019 hanno effettuato almeno una giocata valida.
- Nel caso in cui un punto si è spostato sul territorio, tale punto viene conteggiato una sola volta e imputato all'ultimo spostamento territoriale.
- La numerosità dei punti è in relazione al tipo gioco e non alla concessione: questo comporta che il medesimo punto può essere conteggiato in differenti tipologie di gioco.
- Il "Gioco a Base Sportiva" include i Concorsi Pronostici, Big, Scommesse Sportive a quota fissa e Scommesse Virtuali.

Il calcolo della numerosità dei punti vendita è relativo ai punti che nell'anno 2019 hanno effettuato almeno una giocata valida.

Nel caso in cui un punto si è spostato sul territorio, tale punto viene conteggiato una sola volta e imputato all'ultima localizzazione territoriale.

La numerosità dei punti è in relazione al tipo gioco e non alla concessione: questo comporta che il medesimo punto può essere conteggiato in differenti tipologie di gioco.

Il "Gioco a Base Sportiva" include i Concorsi Pronostici, Big, Scommesse Sportive a quota fissa e Scommesse Virtuali.

IV.7 Rete di vendita tramite apparecchi da intrattenimento
Tabella IV.9: Rete di vendita per il settore apparecchi da intrattenimento

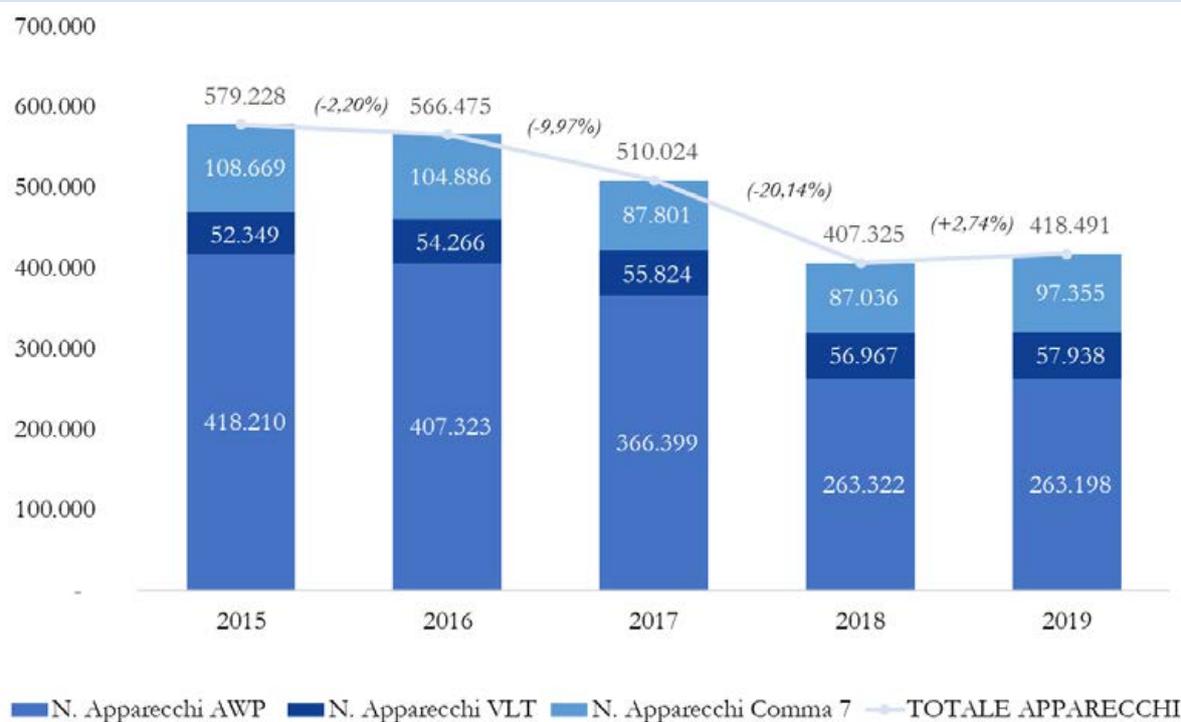
Ufficio dei Monopoli	Apparecchi		VLT		Comma 7
	# esercizi con AWP ⁽¹⁾	# AWP ⁽²⁾	# Sale VLT ⁽³⁾	# VLT ⁽⁴⁾	# Apparecchi comma 7 ⁽⁵⁾
Abruzzo	1.713	7.277	148	1.647	4.299
Calabria	2.110	9.904	163	1.256	4.993
Campania	5.757	27.816	602	5.273	9.288
Emilia Romagna	4.879	21.263	354	5.221	13.548
Friuli Venezia Giulia	1.343	5.694	88	1.098	1.691
Lazio	5.465	25.107	516	6.338	6.682
Liguria	1.958	7.796	102	1.410	2.125
Lombardia	10.098	44.999	741	10.719	8.215
Marche	1.747	7.104	118	1.275	2.437
Piemonte e Valle D'Aosta	1.431	12.274	412	4.680	4.287
Puglia, Basilicata e Molise	5.089	21.933	419	3.685	9.126
Sardegna	2.610	9.664	45	460	4.966
Sicilia	3.638	13.783	250	2.247	8.898
Toscana	3.801	17.540	337	4.499	6.395
Umbria	1.048	4.130	76	886	685
Veneto e Trentino Alto Adige	5.785	26.914	547	7.244	9.720
Totale	58.472	263.198	4.918	57.938	97.355

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Note:

Valori riferiti all'anno 2019

- Per N. Esercizi con AWP si fa riferimento a Esercizi contenenti apparecchi attivi
- Per N. AWP si fa riferimento al numero di AWP attivi sul territorio
- Per N. Sale VLT si fa riferimento al numero di sale collaudate contenenti apparecchi VLT
- Per N. VLT si fa riferimento a VLT presenti all'interno di sale collaudate
- Per N. Apparecchi si fa riferimento al numero di apparecchi Comma7 presenti in esercizio e in luoghi di detenzione

Figura IV.6: Andamento del numero di apparecchi AWP e VLT in Italia



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.65

Valori riferiti agli anni 2015 - 2019

Gli apparecchi AWP sono dispositivi elettronici che erogano vincite in denaro. Ogni apparecchio ha una scheda di gioco che interagisce col sistema del concessionario. Le VLT sono una evoluzione delle AWP, non necessitano di una scheda di gioco all'interno e sono connessi direttamente al sistema di gioco centrale. Tra il 2015 e il 2018, il numero complessivo di apparecchi con vincita in denaro (AWP e VLT) presenti in Italia ha subito una rilevante flessione. Tale flessione è dovuta all'articolo 1, comma 943 della Legge 28 Dicembre 2015, n. 208 e successive modifiche che ha previsto una riduzione del 30 per cento degli apparecchi attivi alla data del 31 Luglio 2015. Le modalità di tale riduzione sono state, in seguito, dettagliate dall'articolo 6 bis del Decreto Legge 24 Aprile 2017, n. 50 il quale ha previsto che al 30 Aprile 2018 il numero complessivo degli apparecchi AWP presenti sul territorio non potesse essere superiore alle 265.000 unità.

Dal 2015 al 2019, si registra in particolare una diminuzione del numero totale di apparecchi per complessive 160.737 unità. Per quanto riguarda gli apparecchi VLT, si osserva invece un leggero aumento (+5.589 unità).

I dati forniti sono relativi alla distribuzione geografica relativa al 31 Dicembre 2019 rispetto alle informazioni inviate dai concessionari al 28 Aprile 2020.





ANTIFRODE



V. Antifrode

V.1 Attività di verifica e controllo nel settore doganale

V.1.1 Organizzazione del sistema dei controlli

L'intero sistema dei controlli doganali si avvale della cooperazione svolta a livello internazionale e nazionale con le istituzioni/enti deputate all'*enforcement*, che implementa un sistema informatizzato di controllo, il Circuito Doganale di Controllo (CDC), che costituisce lo strumento informatico per l'applicazione dell'analisi dei rischi e per la selezione, su base oggettiva, delle operazioni da sottoporre a controllo in fase di sdoganamento.

Per quanto attiene al primo elemento, ADM è parte di un dispositivo internazionale che collega le Amministrazioni doganali degli Stati attraverso l'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD), mentre a livello europeo utilizza gli strumenti di cooperazione unionale che vedono come capofila la Commissione europea e l'Ufficio Europeo per la Lotta Alla Frode (OLAF).

Elemento fondamentale della cooperazione svolta a livello unionale è costituito dalla Convenzione di Napoli II, firmata a Bruxelles il 18 Dicembre 1997 sulla base dell'art. K3 (oggi art. 87) del TFUE, relativa alla mutua assistenza ed alla cooperazione tra Amministrazioni doganali allo scopo di prevenire ed accertare le violazioni delle disposizioni doganali nazionali e perseguire e punire le violazioni delle disposizioni doganali nazionali e dell'UE. Trattasi di uno strumento giuridico che consente agli Stati Membri lo svolgimento congiunto di una serie di attività di indagine sotto la direzione delle Autorità giudiziarie degli stati competenti, nel settore delle indagini penali, mentre la cooperazione più strettamente amministrativa è governata dal Reg. CE n. 515/97 e successive modifiche e integrazioni che determina le condizioni alle quali le autorità amministrative incaricate negli Stati Membri dell'esecuzione delle regolamentazioni in materia doganale e agricola, collaborano tra loro e con la Commissione allo scopo di assicurare l'osservanza di tali regolamentazioni nell'ambito di un sistema unionale.

L'attività di cooperazione internazionale si estrinseca anche attraverso la partecipazione di funzionari dell'Agenzia alle attività operative e ai gruppi di lavoro nei diversi settori di intervento delle Amministrazioni doganali.

A livello nazionale, la condivisione del patrimonio informativo e di analisi è, in particolare, assicurato dalla Convenzione sottoscritta con la Direzione Nazionale Antimafia, avviata nel 2009, che vede l'Agenzia collaborare su informative basate sull'elaborazione dei dati presenti nelle banche dati in uso concernenti possibili traffici illeciti e infiltrazioni della criminalità organizzata nel mondo del commercio internazionale in modo da attuare una potenziata azione di contrasto alle varie forme di criminalità transnazionale: contrabbando, contraffazione di merci, traffico di rifiuti e di sostanze stupefacenti.

Focus V.1: L'esercizio delle funzioni di Polizia Giudiziaria e Tributaria di ADM e notizie di reato

In aggiunta al tradizionale ruolo di riscossione e tutela degli interessi erariali, ADM svolge un ruolo cardine e di primaria importanza nel contesto del commercio internazionale, volto alla tutela dell'economia e dei traffici legali, della sicurezza e della salute dei cittadini, attraverso i controlli doganali, sia sui passeggeri che sulle merci, previsti dalla normativa nazionale e unionale e, in particolare, dal CDU e TULD e altre specifiche normative, al fine di prevenire e contrastare gli illeciti nei settori tributari ed extratributari.

In tale ultimo settore, tra le tante attività svolte da ADM, di particolare rilievo sono quelle volte alla prevenzione e repressione dei traffici di:

- Tabacchi Lavorati Esteri (TLE) e di stupefacenti;
- prodotti pericolosi per la salute e l'ambiente;
- merci che violano la proprietà intellettuale;
- merci non sicure;
- specie animali e vegetali (flora e fauna - *Cites*) minacciate di estinzione;
- *Safety & Security*.

In tale contesto vengono analizzate le informazioni connesse alle spedizioni internazionali, utilizzando molteplici banche dati, al fine di conoscere in tempo reale e in maniera asincrona l'andamento complessivo delle movimentazioni di merci, analizzandone le anomalie e i fenomeni distorsivi.

I profili contenuti nel Circuito Doganale di Controllo (CDC) dell'Agenzia, sia merceologici che soggettivi, consentono la selezione mirata delle dichiarazioni doganali, in entrata e in uscita dal territorio doganale italiano, ritenute a rischio e da sottoporre a controllo documentale e fisico.

In particolare, nell'ambito di dette attività, i funzionari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ai sensi del DL 8 Aprile 2020 n. 23, esercitano le funzioni di Polizia Giudiziaria e Tributaria - a competenza settoriale - finalizzate alla prevenzione, all'accertamento e alla repressione delle violazioni alla normativa tributaria ed extratributaria, la cui applicazione è demandata all'Autorità doganale, in materia di controllo delle merci oggetto di scambi internazionali, ai sensi degli artt. 57, III comma del cpp, 324-325 del DPR 43/73 (TULD), 30 e 31 della Legge n. 4 del 1929, 32 del DL 331/1993 conv. in Legge 427/1993, 18-19 e 58 del D.Lgs. n. 504/1995 ("Testo Unico Accise").

Infatti, ai sensi degli articoli 324 - "Competenza dei funzionari doganali" - e 325 - "Processo verbale per violazioni accertate negli spazi doganali" - il TULD, riconosce ai funzionari doganali poteri di polizia tributaria e giudiziaria; questi ultimi, in particolare, derivanti anche dall'art. 19 - "Visite, ispezioni e controlli sui mezzi di trasporto e sui bagagli delle persone" e art. 20 - per la facoltà alle attività di perquisizione, anche personale - del medesimo TULD.

Durante i controlli istituzionali (spedizioni, passeggeri, bagagli, controlli in ditta, ecc.), infatti, i funzionari doganali, non rivestendo soltanto la qualifica di Pubblico Ufficiale ma anche quella di ufficiale di Polizia Giudiziaria, agiscono ai sensi dell'art. 347 ("obbligo di riferire la notizia

del reato”) del codice di procedura penale, potendo gli stessi compiere, anche d’iniziativa, atti di investigazione e/o di assicurazione, quali ad esempio i sequestri preventivi (*ex art. 321, comma 3-bis, cpp*) e gli accertamenti urgenti *ex art. 354 cpp*.

Proprio in tal senso si orientano le attività realizzate, nell’ambito di centinaia di procedimenti penali, radicati a seguito di notizie di reato, redatte da funzionari doganali, per le quali le competenti Autorità Giudiziarie hanno conferito delega ad indagini ai sensi dell’art. 370 del *cpp*.

Nel corso degli anni l’Agenzia nello specifico settore, ha perseguito, a livello centrale come a livello periferico, un’intensa attività di prevenzione e repressione sulla base delle deleghe di indagine ricevute, connesse alla prerogative di Polizia Giudiziaria, che hanno comportato complesse investigazioni inerenti lo svolgimento e l’analisi di intercettazioni telefoniche, di sequestri e perquisizioni, interrogatori, nonché attività riguardanti l’applicazione di misure cautelari reali e personali, disposte dalle competenti Autorità Giudiziarie

Nello stesso contesto, si segnala che l’Agenzia e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA), hanno rinnovato ed ampliato nel 2015 i termini della Convenzione già sottoscritta nel 2009, grazie alla quale gli elementi qualificanti delle attività di analisi dei flussi *import-export* a rischio, delle azioni di controllo e di investigazione nei settori prioritari di intervento sono stati elaborati e rapportati dalla centrale Struttura di intelligence doganale ai vari Poli di intervento e Gruppi di Ricerca della Procura Nazionale. Nella medesima Convenzione è stato indicato come le azioni di analisi, prevenzione e repressione dei reati condotte dalle Strutture Antifrode centrali e territoriali dell’Agenzia quale Amministrazione doganale dello Stato e Organo di Polizia Giudiziaria a competenza settoriale, a termine degli art. 57 comma 3 del *cpp* e artt. 324 e 325 del TULD - DPR n. 43 del 1973, debbano essere considerate integrate nel dispositivo di contrasto agli interessi delle organizzazioni criminali attive nel commercio internazionale.

Nel tempo sono state elaborate e trasmesse alla Procura Nazionale numerose informative e segnalazioni, relative a centinaia di posizioni soggettive, di dichiarazioni doganali e valutarie connesse al commercio internazionale da parte di persone fisiche e società commerciali sospettate di agire, sulla base di modelli predittivi di analisi del rischio condivisi con la DNAA, nell’ambito:

- di traffici illeciti di merci dichiarate all’importazione in Italia - ed in UE - con sottofatturazione dei valori imponibili, per la connessione con fenomeni di tipo associativo e di riciclaggio;
- di traffici illeciti di rifiuti;
- di traffici illeciti di materiale di armamento verso Paesi ad alta instabilità politico-militare;
- di traffici illeciti di oli minerali provenienti da aree geografiche interessate da fenomeni di destabilizzazione politico-militare;
- di traffici illeciti di cocaina dal Sud America;

- del riciclaggio e di movimentazioni finanziarie e valutarie illecite, con particolare riferimento alle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante potenzialmente riferibili agli interessi della criminalità organizzata ed alle attività di finanziamento del terrorismo di matrice islamista.

Infatti, da ultimo, si segnala come la collaborazione tra l'Agenzia e la Direzione Nazionale Antimafia si sia ulteriormente ampliata nel 2018, in ordine alle azioni di analisi, prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, a seguito della sottoscrizione del Protocollo Tecnico sottoscritto in data 02/03/2018 dal Direttore dell'Agenzia e dal Procuratore Nazionale, in attuazione dell'art.8 del D.Lgs. n. 231 del 2007, così come modificato dall'art. 1 del D.Lgs. n. 90 del 2017.

La cooperazione si svolge inoltre in ambiti più strettamente operativi, attraverso il coinvolgimento delle Forze di Polizia (FF.PP) nelle attività di analisi di pertinenza doganale, nonché nelle Operazioni doganali congiunte (*Joint Customs Operations - JCO*).

Il patrimonio informativo così acquisito è poi processato nel Circuito Doganale di Controllo (CDC).

Cap
V

Focus V.2: Sistema controllo doganale denominato Circuito doganale di Controllo (CDC)

Le quattro diverse tipologie di controllo segnalate dal sistema informatizzato doganale, denominato Circuito Doganale di Controllo (CDC), all'atto della registrazione della dichiarazione doganale, sono, in particolare:

- CA, controllo automatizzato, se la merce non deve essere sottoposta a controllo all'atto dello sdoganamento. Esito che si ottiene confrontando i dati oggettivi e soggettivi presenti nella dichiarazione doganale con le informazioni di rischio a disposizione dell'Agenzia e usate per la predisposizione dei profili di rischio all'interno del circuito.
- CD se si deve procedere al controllo documentale. È eseguito dall'Ufficio locale che verifica la completezza dei documenti presentati e la corrispondenza tra quanto dichiarato nella dichiarazione doganale e quanto riportato nei documenti forniti. Particolarmente utile per verifiche di tipo tributario legate al valore della merce.
- VM se si deve procedere al controllo fisico della spedizione. Consiste in una visita fisica del carico da eseguire presso il luogo dove si trova la merce. I funzionari doganali procedono ad una visione parziale o totale del carico per eseguire un riscontro tra quanto dichiarato e quanto effettivamente presentato dall'operatore economico. Nel caso di selezione VM vengono eseguiti anche i controlli documentali previsti per la selezione CD. Controllo indispensabile per riscontrare tutti gli elementi di una spedizione come quantità, qualità, valore e natura della merce. È possibile anche procedere al prelevamento di campioni per le verifiche di laboratorio. Tipico

controllo nel caso di rischi di natura extratributaria e quindi relativa alla salute e alla sicurezza dei cittadini e dell'ambiente.

- CS se si deve procedere alla scansione attraverso strumenti non intrusivi (*scanner*). È eseguito presso gli Uffici locali che dispongono di attrezzatura per la scansione a raggi X della spedizione. Il CS è utile per avere, in maniera rapida ed economica, informazioni sul contenuto della spedizione senza eseguire un'apertura e una visita fisica del carico. Utile per la ricerca di dichiarazioni mendaci sulla natura della merce e indispensabile per la ricerca di carichi illecitamente occultati come stupefacenti, armi ecc.

La gestione dei profili di rischio nel CDC viene elaborata per mezzo dell'analisi delle informazioni e dei dati raccolti sia in sede di accertamento e controllo all'atto delle operazioni di sdoganamento presso le unità territoriali preposte, sia in considerazione delle segnalazioni provenienti dagli Uffici operativi, da altre strutture dell'Agenzia o da organismi nazionali, comunitari ed internazionali. Viene altresì operata un'analisi dei flussi commerciali e dei relativi indici di scostamento rilevabili per mezzo delle banche dati in dotazione ad ADM. Nel corso degli ultimi anni, è stato applicato un nuovo modello di analisi dei rischi denominato "*Credibility*". Tale metodologia si pone l'obiettivo di controllare, al momento dello sdoganamento, specifiche categorie merceologiche che presentano anomalie statistiche in termini di valore unitario delle merci (valore/kg e/o valore/unità supplementari). È previsto l'utilizzo combinato di strumenti messi a disposizione dal Centro Comune di Ricerca della Commissione europea, JRC (*THESEUS*) e strumenti messi a disposizione dalla dogana italiana (Vigilanza Fiscale, R - *software* per le elaborazioni statistiche, IBM Cognos, *database* DB2 fornito da SOGEI, esiti dei controlli di AIDA).

Sono stati quindi inseriti a sistema una serie di profili di rischio che hanno determinato il controllo su 2.545 operazioni con positività molto elevata (circa il 20 per cento), positività che nel caso delle spedizioni di corrieri raggiunge il 23 per cento. Tali difformità riguardano principalmente il valore della merce (nel 42 per cento dei casi) e la qualità (nel 43 per cento dei casi). I risultati di tale metodologia sono stati presentati all'interno del gruppo di lavoro UE "*Customs Data Analysis for Antifraud Purposes*" coordinato dall'OLAF e dal Centro Comune di Ricerca della Commissione europea (JRC), al fine di proporre un modello europeo per il contrasto alla sottofatturazione. Gli algoritmi della metodologia *Credibility*, sviluppati all'interno dell'Ufficio Analisi, da quest'anno sono stati implementati in un applicativo fornito da SOGEI chiamato Vigilanza Fiscale.

All'attività di gestione si affianca quella di ottimizzazione dei profili di rischio presenti sul CDC effettuata tramite l'elaborazione analitica dell'andamento dei controlli e della loro efficacia ed efficienza.

Nell'applicazione informatica relativa al circuito doganale di controllo, al 31 Dicembre 2019, risultano attivi 8.385 profili. Sulla base delle analisi e delle valutazioni effettuate in collaborazione

tra gli Uffici della Direzione Antifrode e Controlli, nel corso del 2019 sono stati istituiti, annullati, messi in scadenza o modificati 7.730 profili in totale.

Per quel che concerne le selezioni, nel periodo in considerazione, attraverso il CDC, sono stati complessivamente effettuati 514.325 controlli.

In stretta connessione con le attività anzidette, è stato dato sensibile impulso al supporto tecnico ed informativo relativo al settore dei beni strategici per i quali sono stabilite, *ex lege*, misure restrittive alla libera circolazione (prodotti “*dual use*”, beni riconducibili al cd. “Regolamento anti-tortura” ovvero vietati/soggetti ad autorizzazione preventiva in quanto assoggettati a limitazioni unionali), nel cui ambito, nel corso del 2019, si è fornito qualificato supporto agli Uffici territoriali per la gestione di nr. 347 operazioni di esportazione.

Con riferimento a quest’ultime è stata applicata la cd. clausola “*catch-all*” nei confronti di due soggetti imprenditoriali, in esito alla quale l’Autorità Nazionale di controllo sui beni a duplice uso ha adottato apposito provvedimento. Tale clausola onnicomprensiva prevista dall’art. 9 del D.Lgs. 221 del 2017 e dall’art. 4 del Reg. UE 428/2009, si applica a tutti i “prodotti a duplice uso non listati” ovvero quei prodotti, non elencati nell’Allegato I del Reg. UE 428/2009, che possono comunque avere un utilizzo sia civile sia militare.

Cap
V

Lo scopo delle misure di controllo è quello di perseguire il principio di “non proliferazione” ovvero un’attività volta a prevenire, rilevare e contrastare la realizzazione di armi di distruzione di massa, quali ordigni nucleari, armi chimiche, biologiche, radiologiche e correlati vettori.

L’Allegato I del Reg. UE 428/2009 (c.d. Regolamento *dual-use*) recepisce e rende obbligatorie per tutti gli Stati Membri dell’UE le decisioni multilaterali adottate dagli Stati aderenti ai 4 regimi di controllo all’esportazione:

- MTCR - *Missile Technology Control Regime*;
- NSG - *Nuclear Suppliers Group*;
- *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies*;
- *Australia Group for chemical and biological weapon proliferation*.

Le misure si basano su un meccanismo di licenza all’esportazione, emessa dall’autorità nazionale competente (MAECI in Italia) per le spedizioni sia di beni presenti nel suddetto Allegato I, sia di merci non comprese nell’Allegato I il cui uso finale o utilizzatore finale potrebbero essere riferibili a programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa.

Il D.Lgs. 221/2017 prevede espressamente all’articolo 9, comma 3, il ruolo dell’Agenzia come autorità incaricata di segnalare spedizioni per le quali si ritiene opportuno che l’Autorità di licenza nazionale applichi la clausola specifica. La richiesta di emissione prodotta da ADM deve contenere elementi utili al MAECI per la valutazione al fine di emettere motivata decisione nei confronti dell’esportatore che ha presentato la dichiarazione di esportazione.

Focus V.3: Contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo

Per il contrasto (si intendono sia le attività preventive che le investigazioni di Polizia Giudiziaria) al riciclaggio internazionale, agli interessi patrimoniali della criminalità organizzata nelle movimentazioni transfrontaliere di valuta e merci, nell'anno 2019 sono state predisposte e inoltrate 52 Informative complesse (11 delle quali nelle forme tipiche della Annotazione di Polizia Giudiziaria a termini dell'art. 348 cpp su delega dell'AG) e 87 *Report - alert* trasmessi nella piattaforma informatica messa a disposizione dell'OLAF nel corso della *Joint Customs Operation - JCO* internazionale specificamente rivolta alla prevenzione ed al contrasto delle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante attraverso le frontiere dell'Unione.

In totale per le tipologie di minacce prima indicate, sono state individuate e segnalate oltre 1.100 posizioni soggettive (società commerciali e persone fisiche), alle varie Autorità Nazionali ed estere competenti, in ragione delle fonti giuridiche e degli accordi di collaborazione inter-istituzionale promossi dall'Agenzia.

Le posizioni soggettive, analizzate secondo modelli predittivi che incrociano ed elaborano le informazioni presenti nelle basi dati e nelle fonti aperte secondo vari criteri di anomalia, hanno riguardato, tra l'altro, decine di persone fisiche, di varie nazionalità, nell'ambito di investigazioni delegate dall'Autorità Giudiziaria direttamente all'Agenzia congiuntamente a Reparti Speciali dell'Arma Carabinieri oppure per la collaborazione richiesta da Reparti Speciali della Guardia di Finanza delegati per le investigazioni penali.

Tra le attività di prevenzione, sono risultate di grande interesse in termini di ampiezza dei flussi finanziari e valutari, le azioni svolte da ADM in collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e con l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, per il contrasto del riciclaggio internazionale connesso al fenomeno della sottofatturazione dei valori imponibili per considerevoli flussi di merce di origine asiatica che si sospetta siano stati introdotti irregolarmente in Italia.

A seguito delle analisi e delle segnalazioni alla DNAA ed alla UIF sono sorti decine di procedimenti e di investigazioni finanziarie che hanno contribuito ad aumentare la deterrenza e la reazione del dispositivo nazionale ed internazionale per migliorare le attività di prevenzione e di contrasto ai flussi irregolari o opachi di valuta e di merci oggetto degli interessi criminali.

Tabella V.1: Attività di Contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo

		Interlocuzioni	N. Informative	Posizioni soggettive analizzate*	Controvalore flussi valutari/finanziari sospetti
Attività preventive	Collaborazione per adozione misure preventive patrimoniali	Carabinieri	1	30	circa 300 mila euro
	Analisi flussi verso Paesi ad alta instabilità politica o provenienti da aree a rischio per traffici internazionali potenzialmente riferibili agli interessi patrimoniali della CO	- Uffici Territoriali ADM - Ministero Affari Esteri - Procure Distrettuali	6	55	<i>omissis</i>
	Segnalazioni operazioni flussi valutari sospetti	Unità Informativa Finanziaria UIF - Banca d'Italia	2	80	rilevati pagamenti bancari per 120 milioni di euro e il flusso totale delle movimentazioni finanziarie sospette è pari a 1,6 miliardi di euro
Attività di PG	Indagini delegate e richieste di collaborazione per indagini di PG inerenti reati di riciclaggio internazionale, finanziamento del terrorismo ed interessi patrimoniali CO nelle movimentazioni transfrontaliere	Varie Procure Distrettuali	11	253	<i>omissis</i>
Collaborazione con DNAA	Protocollo in attuazione dell'art.8 D. Lgs.231 del 2007 come modificato dal D. Lgs.90 del 2017	Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo	25	120	circa 3 milioni di euro
	Convenzione DNAA-ADM	Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo	7	128	circa 15 milioni di euro
Attività Internazionale	JCO	OLAF- EUROPOL - Gruppo di cooperazione doganale dell'Unione Europea - 24 delegazioni degli Stati Membri	87	83 soggetti segnalati dall'Italia	flussi valutari sospetti segnalati dall'Italia agli altri Stati Membri circa 1,3 milioni di euro
Totali	-	-	139	749	Totale flussi valutari sospetti segnalati 19.600.000 di euro Totale transazioni bancarie sotto esame in Italia e all'estero 120.000.000 di euro Totale conferimenti in contanti irregolari o anomali sotto esame in Italia e all'estero 1.600.000.000 di euro

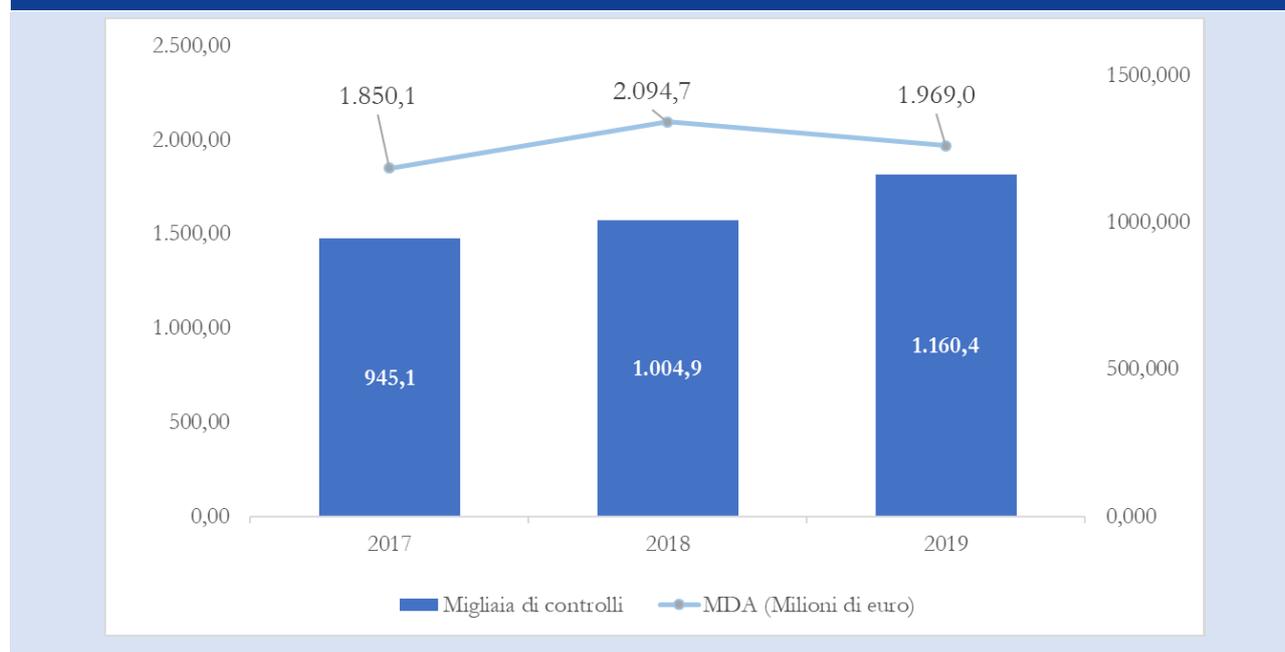
Fonte: elaborazione dati interni ADM

Note: * Le posizioni soggettive si riferiscono a società e persone fisiche

V.2 Controlli sugli scambi

L'attività di controllo e antifrode sugli scambi trova riscontro, in termini di efficacia, sul piano dei Maggiori Diritti Accertati (MDA), quale elemento tangibile e quantificabile dell'operato dell'Agenzia, frutto della metodologia di analisi applicata per l'accertamento delle frodi.

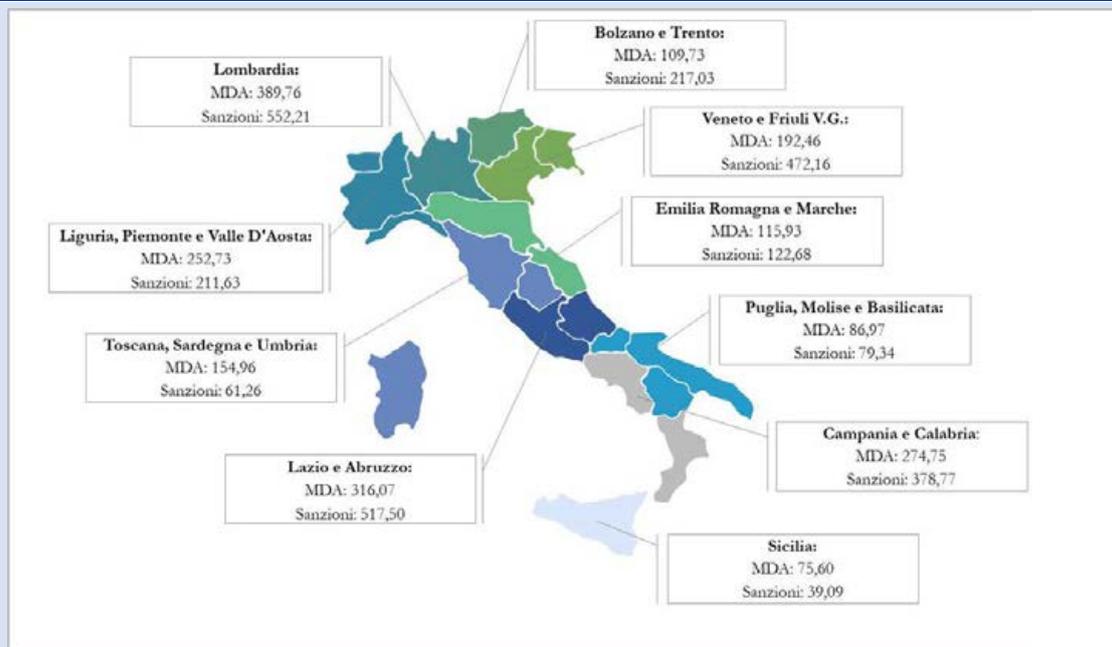
Figura V.1: Numero di controlli in linea



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Nel corso del triennio 2017-2019, conseguentemente all'aumento del numero dei controlli eseguiti in linea, si è verificato l'aumento dei Maggiori Diritti Accertati del +6,4 per cento per un importo complessivo pari circa 1,9 miliardi di euro nel 2019.

Di seguito nella Figura V.2 è illustrata per l'anno 2019 la distribuzione per Direzione Territoriale del valore dei MDA e delle sanzioni e successivamente in Tabella V.2 è riportato il dettaglio dei sequestri e dei MDA per tipologia di infrazione accertata.

Figura V.2: Maggiori Diritti Accertati e sanzioni

**Cap
V**

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.74

Valori riferiti all'anno 2019
Valori espressi in milioni di euro

Tabella V.2: Sequestri ed MDA per tipologia di infrazione accertata

Violazione della normativa	Quantità sequestrate		Maggiori Diritti Accertati (milioni di €)
	kg	Pezzi	
Accise	325.628	777	348,03
Accordo Madrid	309.663	102.730	-
Altre infrazioni (specificare)	1.191.524	1.050.520	11,21
Altre violazioni SUV	8	205	101,46
Armi	-	472	-
Art. 303 TULD	1.753.949	211.014	17,64
Beni culturali	3	10	-
Carni e latticini a seguito di viaggiatori	51.736	889	-
Contrabbando amministrativo	18.014	197.022	0,40
Contrabbando penale	902.083	1.075.754	3,00
Contraffazione	-	3.565.120	21,12
Divieti	954	40	0,01

Violazione della normativa	Quantità sequestrate		Maggiori Diritti Accertati (milioni di €)
	kg	Pezzi	
Falso ideologico	279.149	51.053	1,06
Frode Carosello	-	-	144,03
Frode in Commercio	53.206	252.420	0,03
Immigrazione clandestina	-	10	-
Inottemperanza - art. 35 co. 35 DL 223/2006	-	-	-
IVA intracomunitaria	1.766.000	-	981,23
<i>Made in Italy</i>	341.345	992.299	-
Medicinali non ammessi (specificare)	464	1.056.172	-
Normativa rifiuti	2.250.304	1.389	-
Norme valutarie	-	-	0,09
Omesso Versamento Imposta di Bollo	-	-	0,01
<i>Plafond</i>	96.000	-	195,33
Precursori Droga	12.295	-	-
Prodotti Alimentari	41.656	217	-
Ritardato o omesso versamento imposte	-	-	24,19
Sicurezza prodotti	661.950	2.013.679	-
Stupefacenti	9.512	3.878	-
Violazione tabacchi	56.131	1.444.627	-
Violazioni contro flora e fauna (compreso CITES)	1.525	1.089	-
Totale Parziale	10.123.099	12.021.386	1.848,86
Bollette manuali, rettifiche e altre operazioni non dettagliate	-	-	120,15
Totale complessivo	10.123.099	12.021.386	1.969,01

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.75

Valori riferiti all'anno 2019

Focus V.4: Beni culturali

ADM è costantemente attiva nella tutela del patrimonio culturale europeo, vigilando quotidianamente sul rispetto delle norme comunitarie e nazionali che disciplinano innanzitutto l'uscita dal territorio comunitario del c.d. "beni culturali".

Tale attività ha comportato nel 2019 la corretta gestione di 5.339 dichiarazioni doganali (fonte COGNOS) di esportazione accompagnate dalle cosiddette licenze di esportazione, rilasciate (ai sensi del regolamento UE 116/2009) dagli Uffici dipendenti dal competente Ministero dei beni e delle attività culturali, cd. Uffici esportazione.

Nel 2019 ADM, che partecipa attivamente ai diversi tavoli tecnici unionali nella materia, si è ulteriormente adoperata nello sviluppo di iniziative e nella partecipazione ad eventi nazionali ed internazionali per la futura gestione delle cosiddette licenze di importazione (previste dal nuovo regolamento UE 2019/880) che si renderanno obbligatorie entro i prossimi 5 anni per controllare l'introduzione nell'UE di alcuni tali beni.

Nel corso del 2020 sarà resa disponibile la Guida UE per i controlli doganali all'esportazione di beni culturali, alla cui predisposizione ADM ha partecipato nel 2018 e 2019. Nell'ambito di tale iniziativa, il 16 Aprile 2019, si è tenuto a Londra un importante convegno sulla specifica materia, che ha visto la partecipazione di numerosi operatori internazionali del settore, nell'ambito del quale ADM ha portato il proprio contributo di esperienza e conoscenza, congiuntamente al Comando Tutela Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri.

È proprio la collaborazione con i locali Nuclei TPC dipendenti dal Comando Tutela Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri che rende infatti possibile la costante e quotidiana attività di vigilanza alle frontiere, soprattutto nelle zone portuali ed aeroportuali, volta principalmente ad impedire il contrabbando delle opere d'arte.

Nell'ottobre 2019 la sinergia tra amministrazione doganale ed Arma dei Carabinieri si è anche sviluppata anche attraverso il supporto fornito da ADM alla Sezione Addestramento e Studi dell'Ufficio Comando dei CTPC nell'ambito delle attività formative erogate a favore di una delegazione africana.

Cap
V

Il controllo doganale è diventato ormai uno strumento veloce e rapido che consente di agire contro i contraffattori prima che la merce contraffatta sia stata immessa sul mercato ed abbia recato, al titolare dei diritti, danni patrimoniali che spesso è difficile vedere risarciti. Il controllo doganale si affina sempre di più con l'ausilio di strumenti informatici che consentono di ottenere informazioni riguardo i contraffattori e al flusso commerciale del traffico illecito per valutarne l'estensione e rispondere con le opportune misure di contrasto.

Nel settore della contraffazione sono stati rilevati due fenomeni già evidenziati negli ultimi anni.

Il primo riguarda lo spostamento dei traffici verso quei Paesi dell'UE che hanno delle normative penali nazionali meno rigorose, dove i controlli sono meno stringenti e la contraffazione non è considerata e punita come reato ma come illecito amministrativo.

Il secondo fenomeno - che sta crescendo - riguarda la parcellizzazione delle spedizioni ovvero chi organizza un traffico di merce contraffatta preferisce spezzettare le spedizioni tramite corrieri aerei, piuttosto che rischiare di spedire un intero carico tramite *container* via mare.

I risultati dell'attività dell'Agenzia in merito alle violazioni dell'Accordo di Madrid e del *Made in Italy* sono positivi. Per le violazioni Accordo di Madrid si riscontra un incremento delle quantità sequestrate in pezzi da 22.328 nel 2018 a 102.730 nel 2019 con una variazione percentuale del 360 per cento. Invece per le violazioni *Made in Italy* c'è stata una lieve diminuzione rispetto al 2019, da 1.186.702 pezzi sequestrati nel 2018 a 992.299 nel 2019.

Altro fenomeno significativo riguarda l'incremento dei sequestri dei Medicinali non ammessi ovvero quelli che non possono essere commercializzati senza l'autorizzazione all'immissione in commercio da parte dell'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) sulla base del D.Lgs. 219/2006. Si rileva un aumento dei sequestri del 156 per cento dal 2018 al 2019, da 411.920 a 1.056.172 pezzi. L'incremento notevole dei sequestri di medicinali è da attribuire ad una costante opera di formazione del personale impiegato nei controlli, attuata attraverso la collaborazione con AIFA e con l'Arma dei carabinieri - NAS.

Focus V.5: Uno sguardo sulla contraffazione

La contraffazione è un illecito doganale che riguarda la violazione di un diritto di proprietà intellettuale. Le merci contraffatte violano ad esempio un marchio, un'indicazione geografica, un diritto d'autore, un disegno, un modello. L'evolversi della globalizzazione degli scambi e dei relativi flussi di traffico ha richiesto ad ADM competenze sempre maggiori sulle attività legate alla tutela della salute e della sicurezza dei cittadini dell'Unione e del mercato attraverso le diverse attività di controllo e di contrasto alle violazioni per salvaguardare, tra gli altri, i diritti di proprietà intellettuale, il *Made in Italy* e i prodotti del settore alimentare e agro-alimentare. A tutela di questi illeciti, ADM esercita una funzione di salvaguardia attraverso un'attività costante di monitoraggio sui traffici illeciti finalizzata alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni fraudolenti, alla tutela del mercato e dei flussi leciti compresa la commercializzazione dei prodotti che danneggiano gravemente la salute e la sicurezza dei cittadini.

Il prodotto contraffatto è quasi sempre non sicuro (dannoso) ed è sottofatturato (frode sul valore e conseguente danno erariale).

La tutela dei diritti di proprietà intellettuale per le merci in entrata o in uscita dal territorio doganale dell'Unione è demandata dal legislatore europeo alle autorità doganali. In particolare, il Reg UE 608/2013 disciplina l'intera materia partendo dall'ambito di applicazione, dalle diverse tipologie di diritti di proprietà intellettuale e dalle differenti infrazioni connesse "merci contraffatte", "merci usurpative", "merci sospette di violare un diritto di proprietà intellettuale". Momento fondamentale del processo di tutela è la presentazione dell'istanza da parte del titolare del diritto e il suo successivo accoglimento da parte dell'autorità doganale. A tale processo è dedicato il capo II del citato Regolamento da dove si evince che la domanda può avere una valenza nazionale o unionale e, una volta accolta, salvo proroghe, garantisce la

tutela del diritto per un periodo pari ad un anno. È attualmente in corso un processo di modifica normativa del Reg. di esecuzione UE 1352/2013, che ha ad oggetto i moduli per la presentazione e la richiesta di rinnovo dell'istanza di tutela.

In merito all'espletamento dei controlli si rileva che, fatta salva la prerogativa delle autorità doganali di procedere alla sospensione dello svincolo e al blocco della merce ogni qual volta vi sia un sospetto di violazione di un diritto di proprietà intellettuale, la normativa comunitaria disciplina separatamente l'intervento di tutela e le azioni esperibili nel caso in cui sia presentata ed accolta istanza di tutela (art. 17 Reg UE 608/2013) dai casi in cui il titolare del diritto non ne abbia effettuato richiesto (art. 18 Reg UE 608/2013).

Tra le attività di controllo rafforzato in cui ADM è impegnata nel settore della contraffazione a livello internazionale, nel 2019 sono state effettuate due importanti Operazioni doganali Congiunte:

- Operazione POST BOX II per contrastare il traffico illecito di merci contraffatte, CITES, droga e armi acquistate *on line* e spedite tramite poste e corrieri aerei): sono stati effettuati a livello europeo oltre 2.300 sequestri e/o fermi su spedizioni illegali di beni provenienti da tutto il mondo e individuate attraverso investigazioni su *internet* ed anche sul *darkweb*. L'operazione, coordinata a livello europeo dall'Amministrazione doganale belga quale *leader* del gruppo di progetto sull'*Internet Crime*, sulla base del mandato ricevuto nell'ambito del 9° Piano di azione deciso a livello di Consiglio UE, ha visto la partecipazione di n 23 Paesi dell'Unione e di EUROPOL. Le attività di indagine, coordinate a livello centrale dall'Ufficio Investigazioni e dell'Ufficio Analisi della Direzione Antifrode e Controlli congiuntamente con il *Cyber crime group* della Guardia di Finanza, sono state svolte dalle Direzioni Territoriali della Lombardia Emilia-Romagna, Veneto, Toscana e Lazio ed i dipendenti Uffici delle Dogane di Milano 1 e Milano 3 , Bergamo Orio al Serio, Bologna, Venezia, Pisa e Roma 1 e Roma 2, hanno consentito di intercettare e sottoporre a sequestro circa 500 spedizioni relative a merci contraffatte (scarpe, abiti, orologi, dispositivi elettrici, accessori per cellulari, cosmetici e farmaci), oltre ad armi, specie animali e vegetali in via di estinzione (CITES) e droga (marijuana, metamfetamina, efedrina). Grazie ad un'accurata analisi dei rischi e alla cooperazione internazionale, sono stati individuati traffici illeciti in un settore, quello delle piccole spedizioni, in cui è particolarmente difficoltosa l'individuazione delle merci illegali.
- Operazione HYGIEA, coordinata dall'Ufficio Europeo per la Lotta alla Frode (OLAF) della Commissione europea sulla scorta del mandato ricevuto dai Direttori generali delle Dogane dei Membri ASEM (Asia-Europe *meeting*), ha visto la partecipazione di 28 Stati Membri UE, Svizzera, Norvegia oltre a 21 Paesi dell'ASEM che hanno rafforzato i controlli sui prodotti contraffatti di largo consumo cosiddetti FMCG - *Fast Moving Consumer Goods* (in particolare profumi, cosmetici e prodotti per l'igiene personale). A livello mondiale sono stati sequestrati circa 190.000 pezzi tra profumi e cosmetici ed oltre 120.000 kg di *shampoo*, detergenti, relativi all'obbiettivo principale dell'operazione.

A questo bisogna aggiungere circa 44.000 kg. di *water pipe tobacco* e circa 77.000 di sigarette oltre a circa 4.200.000 pezzi di merce contraffatta. A livello nazionale il coinvolgimento sinergico delle Direzioni Territoriali della Liguria, Umbria, Toscana, Puglia e Calabria con i dipendenti Uffici delle Dogane portuali di La Spezia, Genova, Ancona, Livorno, Bari e Gioia Tauro, coordinati dall'Ufficio Investigazioni della Direzione Antifrode e Controlli di ADM, ha portato all'ingente sequestro da parte della dogana di Genova di 57.672 profumi con il marchio "Diesel" e 6.479 profumi con il marchio "Ted Lapidus". Il *debriefing* dell'Operazione per valutare i risultati dell'attività ed approvare la relazione finale si è tenuto a Roma nei giorni 26 e 27 Settembre 2019.

Nell'ambito del settore extratributario, i dati confermano l'impegno prioritario dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nelle attività volte a prevenire i pericoli che derivano dalla commercializzazione di prodotti che danneggiano gravemente la salute e la sicurezza dei cittadini, grazie al contributo della cooperazione con le Forze di Polizia e con le altre amministrazioni che operano nei vari settori del commercio; anche nel 2019, con l'apertura di n. 1.108 schede della Banca Dati Antifrode (BDA), è stato confermato il *trend* positivo già registrato nei due anni precedenti.

Dall'analisi dei sequestri effettuati per Direzione territoriale emerge che la Direzione interregionale Puglia Molise e Basilicata (pari al 19,3 per cento del totale) e la Direzione interregionale Liguria Piemonte Valle D'Aosta (pari al 16,7 per cento della quantità in kg sequestrata) hanno sequestrato la maggiore quantità di prodotti per cui è stata sancita almeno una violazione. Per quanto riguarda invece la valuta sequestrata ai sensi del D.Lgs. 195/08 e tenuto conto delle violazioni penali, primeggiano sia la Direzione regionale Lombardia (90 per cento della valuta complessiva sequestrata) che la Direzione interregionale Lazio e Abruzzo (6,8 per cento).

Tabella V.3: Sequestri effettuati (*)

Direzioni Territoriali	kg/lt	Pezzi	Valuta sequestrata D.Lgs. 195/08 (€)	Valuta sequestrata viol. pen. (€)	TOTALI (195/08) + viol. penali (€)
Bolzano Trento	37	7	-	-	-
Campania e Calabria	3.845.816	2.471.697	64.181	78.757	142.938
Emilia-Romagna e Marche	649.492	623.194	76.606	-	76.606
Lazio e Abruzzo	103.226	746.411	2.683.484	3.483.900	6.167.384
Liguria Piemonte Valle D'Aosta	1.695.618	1.864.311	466.704	15.000	481.704
Lombardia	925.407	1.415.642	79.406.315	215.140	79.621.455
Puglia Molise e Basilicata	1.954.446	831.514	180.645	129.350	309.995
Sicilia	284.023	2.437.876	25.141	-	25.141
Toscana Sardegna e Umbria	441.231	97.676	107.154	104.640	211.794
Veneto e Friuli V.G.	223.803	1.533.058	502.568	1.030.460	1.533.028
Totale	10.123.099	12.021.386	83.512.798	5.057.247	88.570.045

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Valori riferiti all'anno 2019

Note: (*) I prodotti sequestrati sono consuntivati secondo le rispettive unità di misura, ad es. il vino in litri, le granaglie in kg e i prodotti di abbigliamento in pezzi. Pertanto, i kg indicati nella tabella precedente non si riferiscono al peso dei pezzi sequestrati, ma indicano le quantità sequestrate di altri prodotti che sono misurabili solamente in kg. Analogo discorso vale per i litri.

Cap
V

Focus V.6: La sicurezza dei consumatori

Ai sensi della legislazione vigente (Reg. CE 765/2008 e D.Lgs. 6 Settembre 2005, n. 206 recante il Codice del consumo) - l'Agenzia svolge un'importante attività di controllo della rispondenza dei prodotti alle norme tecniche di conformità a garanzia del mercato e della sicurezza dei consumatori, già all'atto dell'immissione in libera pratica dei prodotti stessi.

Tale attività avviene in stretta cooperazione con l'Autorità nazionale di vigilanza sul mercato e il Ministero dello Sviluppo Economico. Le modalità di esecuzione dei controlli rispondono ai percorsi operativi riportati nel "Manuale procedurale per i controlli doganali nel settore della sicurezza generale dei prodotti", adottato già a partire dal 2005. Nei casi previsti dalla normativa unionale vengono attivate tutte le procedure di contatto tra le autorità allo scopo di verificare la rispondenza dei prodotti alle normative di settore.

Nel 2019 sono stati aggiornati tutti i riferimenti normativi ed organizzativi indicati nel Manuale, nonché le procedure di controllo - con i relativi *work flow* - sia sulla base degli accordi intrapresi da ADM con il MISE, sia a seguito del già avvenuto recepimento da parte di ADM delle linee guida UE - presenti nel documento "Orientamenti per i controlli all'importazione riguardanti la sicurezza e la conformità dei prodotti".

Nel corso della Conferenza dei servizi del 29 Novembre 2019, occasione nella quale è stata adottata la nuova versione del Manuale, le amministrazioni partecipanti hanno concordato di procedere al più presto alla riapertura del tavolo di lavoro per revisionare il Manuale in vista dell'entrata in vigore del cd. "Pacchetto merci", prevista per il 2021.

ADM, allo scopo di uniformare l'attività nazionale di controllo cura, inoltre, il monitoraggio del sistema unionale di allerta rapido per i prodotti pericolosi (RAPEX) assicurando la diffusione agli Uffici operativi delle informazioni di pertinenza in tal modo acquisite.

Nell'ambito della sicurezza dei prodotti ADM pone particolare attenzione alla formazione del proprio personale al fine di ottimizzare le attività di controllo alle frontiere, organizzando annualmente specifiche sessioni formative nazionali (come, ad esempio, quella tenutasi a Milano nel mese di giugno 2019) con la partecipazione del MISE e del settore privato.

Allo scopo di semplificare, velocizzare e migliorare la gestione delle attività di controllo rafforzato ADM e MISE hanno concordato sulla necessità di prevedere forme più intense di collaborazione realizzate, a partire da ottobre 2019, attraverso il distacco di un funzionario doganale presso la competente Divisione VII - Sicurezza e conformità dei prodotti.

A tal proposito, la collaborazione tra ADM ed il MISE è fortemente incrementata nel corso degli ultimi anni, attraverso la realizzazione di appositi progetti di controllo rafforzato volti al potenziamento della vigilanza sulle importazioni di alcuni prodotti (prevalentemente giocattoli e prodotti elettrici a bassa tensione), potenzialmente lesivi della salute e della sicurezza dei consumatori. Tali iniziative sono state svolte mediante l'intervento tecnico-analitico dell'Istituto Superiore di Sanità e di altri organismi notificati (IMQ e CSI *Testing*), attraverso l'esecuzione di controlli analitici - finanziati dal MISE - volti ad individuare prodotti non conformi alla normativa tecnica di settore.

Sulla base di tali esperienze, allo scopo, innanzitutto, di rafforzare il costante supporto tecnico agli uffici doganali e al tempo stesso incrementare le potenzialità di presidio dell'Agenzia nel contrasto al commercio di prodotti non conformi, ADM ha posto in essere le azioni necessarie all'accreditamento dei Laboratori di Napoli e Livorno per l'esecuzione dei test per la verifica della conformità dei giocattoli destinati a bambini di età inferiore ai 36 mesi, in particolare con riguardo al rischio meccanico (presenza di piccole parti - EN 71.1), al rischio chimico (cessione di metalli pesanti - Cromo e Piombo EN 71.3) e rischio di superamento dei limiti di ftalati (individuati dal Reg. CE n. 552/2009 della Commissione del 22 Giugno 2009).

A dicembre 2019 è stata, infine, siglata da ADM e MISE la Convenzione "Per il Consumatore", che prevede la messa a disposizione a favore dell'Amministrazione doganale, da parte dell'autorità di vigilanza del mercato, di importanti stanziamenti per il rafforzamento dei controlli all'importazione su determinate categorie di prodotti, quali i giocattoli, i giocattoli elettrici, i prodotti elettrici ed i dispositivi di protezione individuale (DPI), attraverso gli esami di laboratorio che verranno condotti dai suddetti laboratori delle dogane di Livorno e Napoli, per i giocattoli, e da laboratori accreditati che verranno individuati attraverso procedure ad

evidenza pubblica. Il progetto si svilupperà per un periodo di due anni e verrà realizzato attraverso appositi piani esecutivi.

V.2.1 Controlli sugli scambi extracomunitari

Come illustrato nella Tabella V.4, i controlli documentali sulle importazioni sono cresciuti nel triennio 2017-2019 del 46,36 per cento. Nel triennio analizzato, l'incremento più rilevante in valore assoluto è stato quello della Direzione Territoriale Lombardia (+47.993), seguita dalla Direzione Territoriale Puglia, Molise e Basilicata (+ 13.502) e dalla Direzione Territoriale Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta (+13.152). Inoltre, in tutto il territorio nazionale, il numero di controlli del 2019 è superiore a quello del 2017.

Tabella V.4: Controlli documentali per Direzione sulle importazioni e variazioni nel triennio

Direzioni Territoriali	Controllo documentale			Variazione percentuale		
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018	2019/2017
Bolzano e Trento	1.430	1.551	3.543	8,46%	128,43%	147,76%
Campania e Calabria	9.211	10.378	11.784	12,67%	13,55%	27,93%
Emilia-Romagna e Marche	28.943	28.062	36.876	-3,04%	31,41%	27,41%
Lazio e Abruzzo	11.100	13.702	14.508	23,44%	5,88%	30,70%
Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta	39.992	47.324	53.144	18,33%	12,30%	32,89%
Lombardia	86.500	99.960	134.493	15,56%	34,55%	55,48%
Puglia, Molise e Basilicata	8.779	9.457	22.281	7,72%	135,60%	153,80%
Sicilia	1.538	2.219	2.611	44,28%	17,67%	69,77%
Toscana, Sardegna e Umbria	7.779	8.094	11.564	4,05%	42,87%	48,66%
Veneto e Friuli V.G.	27.633	33.827	35.442	22,42%	4,77%	28,26%
Dato nazionale	222.905	254.574	326.246	14,21%	28,15%	46,36%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Così come per i controlli documentali (CD) all'importazione, Tabella V.5, anche per le visite merci (VM) nel triennio 2017-2019 si osserva un consistente aumento del dato nazionale (+101.207 controlli). Tale risultato ribaltato sulle Direzioni territoriali segue un *trend* difforme, secondo il quale alcune realtà regionali hanno visto invece un consistente aumento delle visite merci (+78,13 per cento in Lombardia, +47,47 per cento per Bolzano e Trento) mentre altre realtà hanno segnato marcate diminuzioni (-27,50 per cento in Toscana, Sardegna ed Umbria, -12,20 per cento in Sicilia).

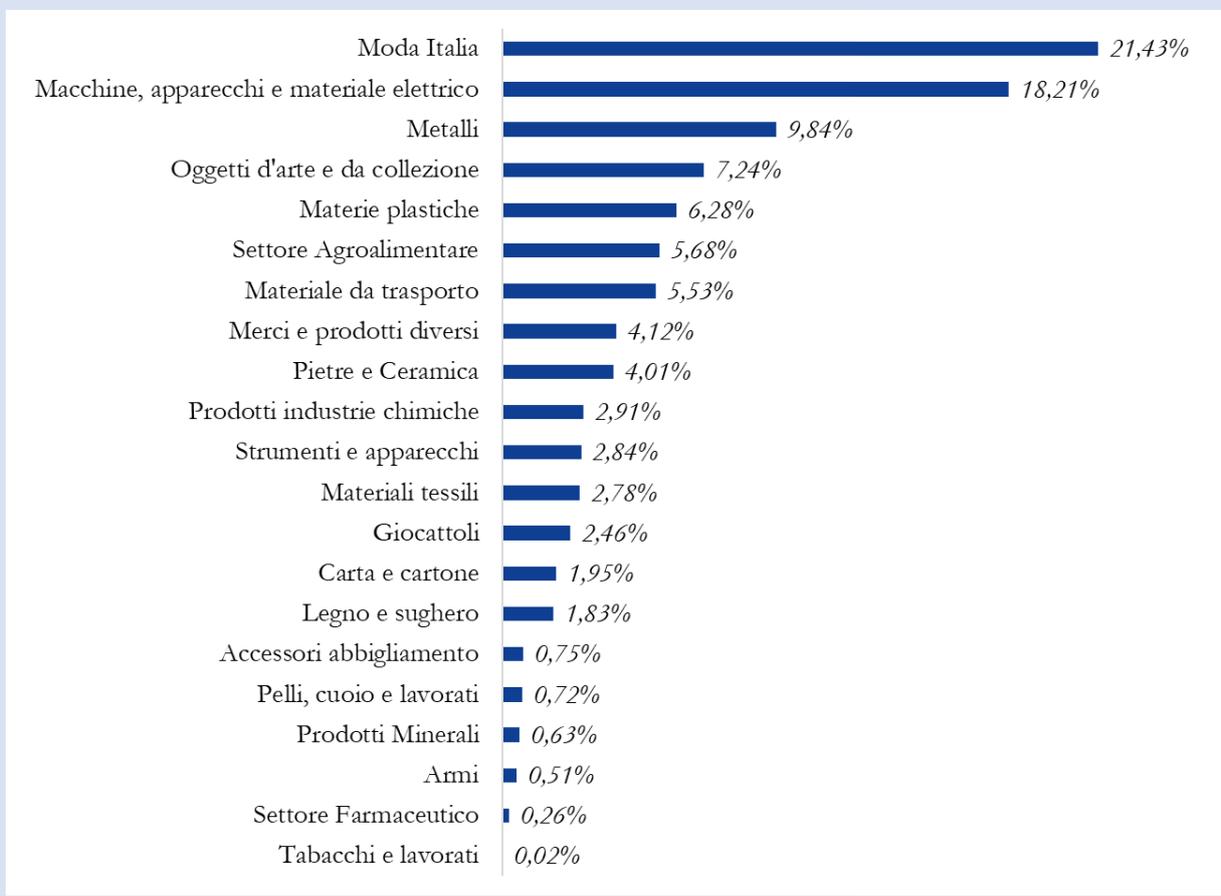
Tabella V.5: Visite merci per Direzione effettuate sulle importazioni e variazioni nel triennio

Direzioni Territoriali	Visita delle merci			Variazione percentuale		
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018	2019/2017
Bolzano Trento	2.448	2.533	3.610	3,47%	42,52 %	47,47 %
Campania e Calabria	26.160	25.859	25.693	-1,15%	-0,64 %	-1,79 %
Emilia-Romagna e Marche	32.751	33.727	42.900	2,98%	27,20 %	30,99 %
Lazio e Abruzzo	19.488	19.202	19.983	-1,47%	4,07 %	2,54 %
Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta	48.771	47.046	56.446	-3,54%	19,98 %	15,74 %
Lombardia	107.931	109.568	192.260	1,52%	75,47 %	78,13 %
Puglia, Molise e Basilicata	10.310	9.388	8.785	-8,94%	-6,42 %	-14,79 %
Sicilia	3.607	3.225	3.167	-10,59%	-1,80 %	-12,20 %
Toscana, Sardegna e Umbria	18.438	23.947	13.368	29,88%	-44,18 %	-27,50 %
Veneto e Friuli V.G.	35.936	39.102	40.835	8,81%	4,43 %	13,63 %
Dato nazionale	305.840	313.597	407.047	2,54%	29,80 %	33,09 %

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Per quanto riguarda la distribuzione dei controlli all'importazione, si può osservare la netta prevalenza di quelli effettuati su prodotti della moda italiana, pari al 21,43 per cento dei controlli complessivi, seguono macchine con 18,21 per cento, apparecchi e materiale elettrico, e metalli con il 9,84 per cento.

Figura V.3: *Trend 2017-2019 per controlli all'importazione per categoria merceologica*

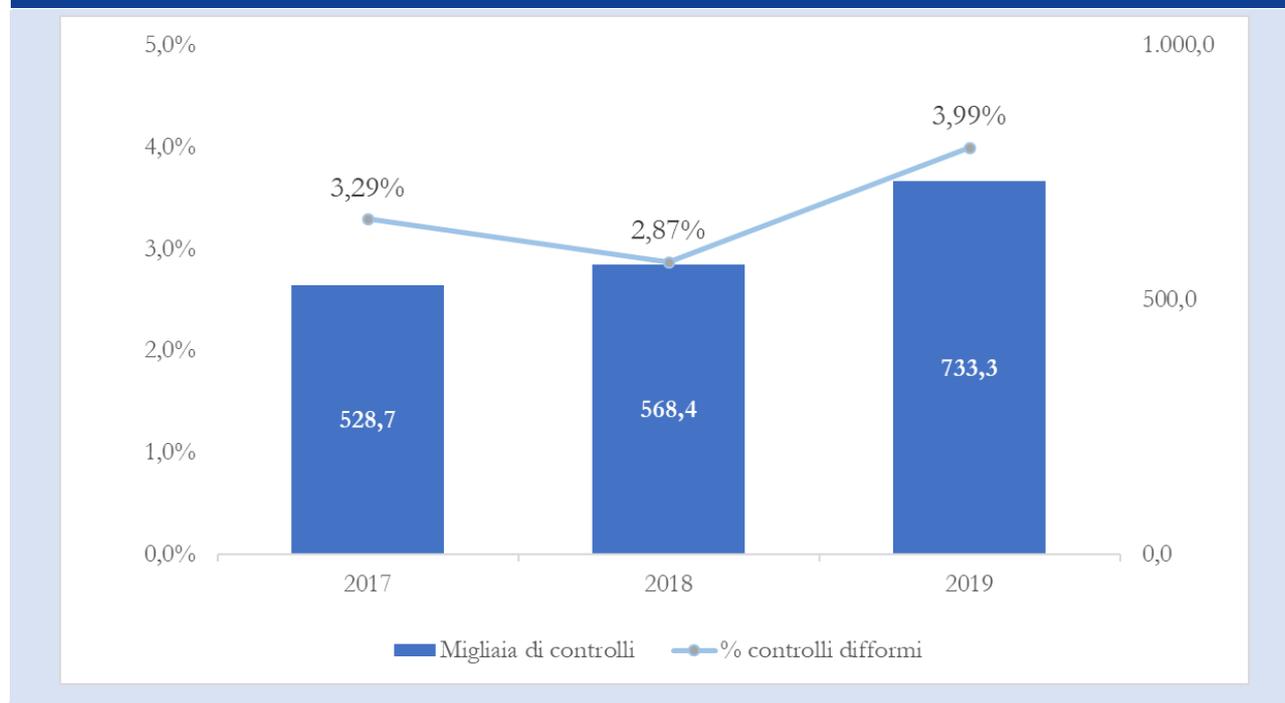


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Cap
V

Il *trend* delle difformità riscontrate in *import* è cresciuto dello 0,7 per cento nel triennio 2017-2019, ed è coerente con il numero di controlli eseguiti pari a circa 733 mila controlli (incremento del 29 per cento rispetto al 2018).

Figura V.4: Controlli all'importazione con esito difforme



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

I controlli all'esportazione del tipo Controlli Documentali (CD) sono sostanzialmente stabili nel triennio 2017-2019, Tabella V.6, e registrano un incremento del 1,46 per cento a livello nazionale. La distribuzione dell'andamento sul territorio nazionale non è uniforme: a fronte di una riduzione percentuale di oltre il 20 per cento delle Direzioni Territoriali Veneto e Friuli-Venezia Giulia e Bolzano e Trento si riscontra un incremento, nello stesso periodo di riferimento, di oltre il 60 per cento per la Direzione Territoriale Liguria Piemonte Valle D'Aosta.

Tabella V.6: Controlli documentali per Direzione sulle esportazioni e variazioni nel triennio

Direzioni Territoriali	Controllo documentale			Variazione percentuale		
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018	2019/2017
Bolzano e Trento	1.841	1.362	1.361	-26,02%	-0,07%	-26,07%
Campania e Calabria	5.425	5.851	6.083	7,85%	3,97%	12,13%
Emilia-Romagna e Marche	65.444	69.853	57.357	6,74%	-17,89%	-12,36%
Lazio e Abruzzo	11.059	11.147	11.315	0,80%	1,51%	2,31%
Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta	61.922	88.157	100.040	42,37%	13,48%	61,56%

Direzioni Territoriali	Controllo documentale			Variazione percentuale		
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018	2019/2017
Lombardia	107.745	105.732	98.389	-1,87%	-6,94%	-8,68%
Puglia, Molise e Basilicata	6.474	5.843	5.880	-9,75%	0,63%	-9,18%
Sicilia	1.373	1.284	1.228	-6,48%	-4,36%	-10,56%
Toscana, Sardegna e Umbria	14.901	14.572	12.883	-2,21%	-11,59%	-13,54%
Veneto e Friuli V.G.	65.761	56.143	52.404	-14,63%	-6,66%	-20,31%
Dato nazionale	341.945	359.944	346.940	5,26%	-3,61%	1,46%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Cap
V

Le visite merci (VM) sulle esportazioni, Tabella V.7, sono cresciute sensibilmente nel triennio 2017-2019 registrando un incremento complessivo del 7,69 per cento. Così come per i controlli all'esportazioni, la distribuzione dell'andamento sul territorio nazionale non è uniforme: a fronte di una riduzione percentuale di oltre il 27 per cento della Direzione Territoriale Sicilia si riscontra un incremento, nello stesso periodo di riferimento, di oltre il 50 per cento per la Direzione Territoriale Liguria Piemonte Valle D'Aosta.

Tabella V.7: Visite merci per Direzione effettuate sulle esportazioni e variazioni nel triennio

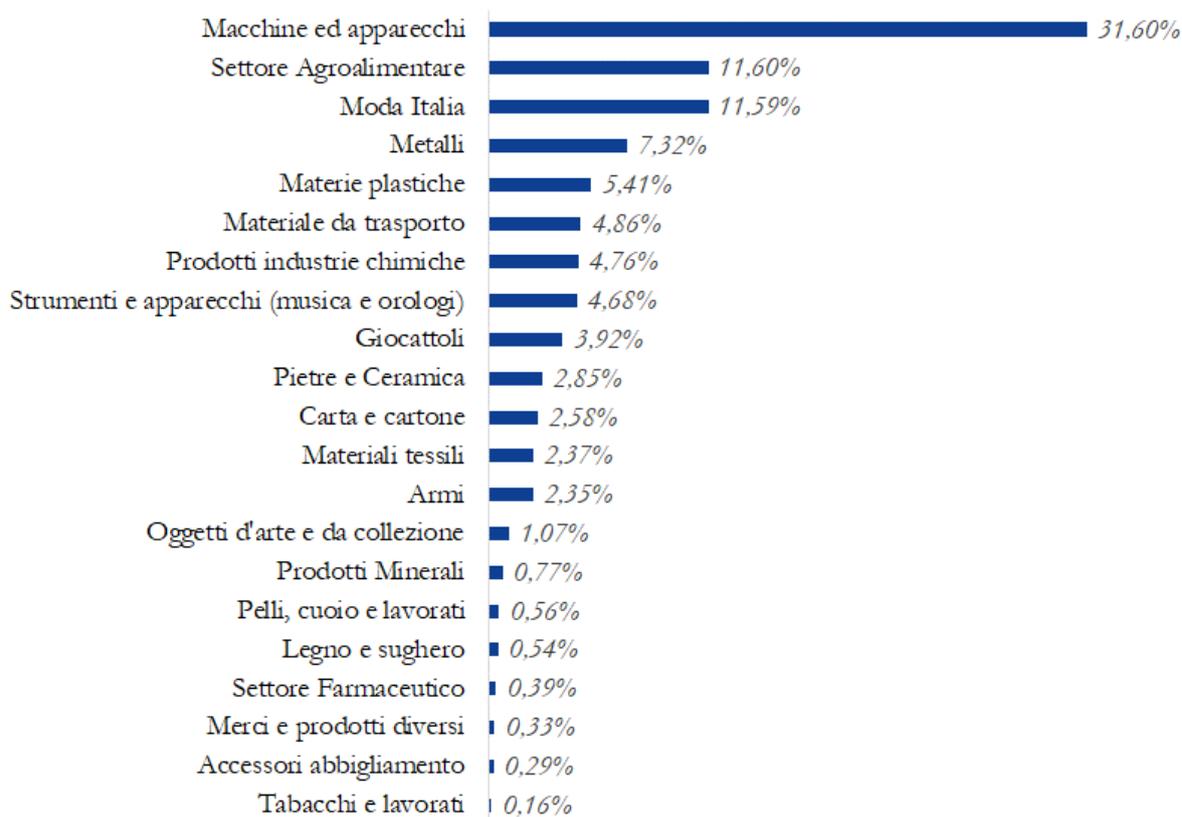
Direzioni Territoriali	Visita delle merci			Variazione percentuale		
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018	2019/2017
Bolzano e Trento	752	730	673	-2,93%	-7,81 %	-10,51%
Campania e Calabria	2.435	2.604	2.788	6,94%	7,07 %	14,50%
Emilia-Romagna e Marche	12.765	12.498	11.820	-2,09%	-5,42 %	-7,40%
Lazio e Abruzzo	4.602	4.691	4.960	1,93%	5,73 %	7,78%
Liguria, Piemonte Valle D'Aosta	10.996	11.343	16.605	3,16%	46,39 %	51,01%
Lombardia	23.528	23.189	23.804	-1,44%	2,65 %	1,17%
Puglia, Molise e Basilicata	2.829	4.980	2.698	76,03%	-45,82 %	-4,63%
Sicilia	595	476	430	-20,00%	-9,66 %	-27,73%
Toscana, Sardegna e Umbria	4.162	4.572	4.473	9,85%	-2,17 %	7,47%
Veneto e Friuli V.G.	11.787	11.390	11.925	-3,37%	4,70 %	1,17%

Direzioni Territoriali	Visita delle merci			Variazione percentuale		
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018	2019/2017
Dato nazionale	74.451	76.473	80.176	2,72%	4,84 %	7,69%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Per quanto riguarda la distribuzione dei controlli all'esportazione, come illustrato nella figura seguente, emerge la netta prevalenza di quelli effettuati su prodotti relativi a macchine e apparecchi, pari al 31,6 per cento del totale dei controlli eseguiti.

Figura V.5: Trend 2017-2019 per controlli all'esportazione per categoria merceologica



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Note: Le categorie merceologiche sono coerenti con la semplificazione dei 21 capitoli previsti dalla nomenclatura TARIC

Il numero dei controlli in linea eseguiti per operazioni di *export* sono inferiori in numero rispetto ai controlli in *import*. Il trend delle difformità riscontrate in *import* si è ridotto dello 0,35 per cento

nel triennio 2017-2019, ed è sostanzialmente migliorato rispetto al numero crescente di controlli eseguiti pari a circa 427 mila.

Figura V.6: Controlli all'esportazione con esito difforme



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Cap
V

Per quanto riguarda i controlli effettuati attraverso gli *scanner* (CS), Tabella V.8, l'andamento registrato nel triennio 2017-2019 mostra un incremento del 24,67 per cento (da 41.009 controlli del 2017 a 43.608 del 2018 a 51.126 del 2019).

Tabella V.8: Andamento dei controlli *scanner* eseguiti nel triennio 2017-2019

Direzioni Territoriali	Controllo documentale			Variazione percentuale		
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018	2019/2017
Controlli Scanner	41.009	43.608	51.126	6,34%	17,24%	24,67%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Tale risultato è stato realizzato grazie all'introduzione in esercizio di apparecchiature *scanner* di nuova generazione presso alcuni siti portuali e all'attività di formazione specialistica erogata agli Uffici delle Dogane, finalizzata a migliorare le conoscenze e le capacità di analisi e interpretazione delle immagini, nonché approfondire gli aspetti relativi alla sicurezza e alla radioprotezione del personale addetto a tali tipi di controlli.

In Tabella si analizza il numero di scansioni eseguite rispetto al soggetto richiedente.

Tabella V.9: Controlli effettuati attraverso gli *scanner*

Direzioni Territoriali	Numero Scansioni	Origine della richiesta di scansione				
		Agenzia Dogane	Guardia di Finanza	Container Security Iniziative	Altre Forze di Polizia	Altre Amministrazioni
Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta	9.505	9.200	247	52	6	-
Lombardia	1.113	1.090	23	-	-	-
Veneto e Friuli V. G.	6.069	6.046	1	-	22	-
Emilia-Romagna e Marche	2.710	2.681	29	-	-	-
Lazio e Abruzzo	640	518	120	-	2	-
Puglia, Molise e Basilicata	5.835	5.808	25	-	2	-
Campania e Calabria	19.123	18.754	190	25	38	116
Toscana, Sardegna e Umbria	4.993	4.931	14	40	8	-
Sicilia	1.138	1.095	3	-	40	-
Dato Nazionale	51.126	50.123	652	117	118	116

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Valori riferiti all'anno 2019

Focus V.7: “Container Security Initiative” (CSI) e “Customs-Trade Partnership Against Terrorism” (C-TPAT)

La *Container Security Initiative* (CSI) nasce in seguito agli attacchi terroristici perpetrati negli USA l'11 Settembre 2001. L'intento dell'ente statunitense *US Customs and Border Protection* (CBP) è di evitare che i terroristi riescano a far arrivare loro emissari o armi di distruzione di massa negli Stati Uniti d'America attraverso i *container* destinati al trasporto di merce via mare. CSI stabilisce un sistema di sicurezza per garantire che tutti i *container* che rappresentano un potenziale rischio per il terrorismo siano identificati e ispezionati nei porti stranieri prima di essere imbarcati su navi destinate agli USA. L'obiettivo è quello di estendere la zona di sicurezza degli Stati Uniti d'America verso l'esterno, soprattutto nel Mediterraneo, in modo che i confini americani siano l'ultima linea di difesa e non la prima come avviene nell'ambito dei normali controlli doganali. La logica è quella dell'anticipazione dei controlli di sicurezza sui *container* direttamente a monte della catena logistica (cioè già nei luoghi di partenza dei carichi), in modo da evitare la loro effettuazione a valle, e cioè nei luoghi di arrivo delle merci, così da ridurre gli intralci nello svincolo delle merci e decongestionare i porti statunitensi.

I *container* rappresentano una componente critica del commercio internazionale. Circa il 90 per cento del traffico mondiale delle merci viene trasportato all'interno dei *container* e ogni anno un grande numero di questi vengono scaricati dalle navi dirette nei porti USA.

Il programma CSI si compone di quattro elementi fondamentali:

- uso dell'*intelligence* e di sistemi informatici automatizzati per identificare i *container* che comportino un rischio terrorismo;
- *pre-screening* di quei *container* che presentano un rischio al porto di partenza prima del loro arrivo nei porti degli Stati Uniti;
- uso della tecnologia per il controllo dei carichi in modo da ridurre i tempi dei controlli e garantire maggiore incisività degli interventi;
- utilizzo di *container* intelligenti per prevenire la loro manomissione.

Figura V.7: Controllo *container*



Annunciato nel gennaio 2002, CSI ha fatto passi da gigante sin dal suo inizio. Un numero significativo di Amministrazioni doganali si è impegnato ad aderire a tale Programma e ad operare nelle varie fasi della sua attuazione. CSI è ora operativo nei porti del Nord America, Europa, Asia, Africa, Medio Oriente, America Latina e Centrale

Figura V.8: Porti CSI nel mondo



Fonte: US Customs and Border Protection

Sul piano operativo, in Italia, l’iniziativa è già in atto nei seguenti porti: Genova, La Spezia, Livorno, Napoli, Salerno, Gioia Tauro, Cagliari.

Figura V.9: Porti CSI in Italia


Fonte: US Customs and Border Protection

Cap
V

Attualmente due di questi (La Spezia e Napoli) svolgono le funzioni di Uffici *HUB* con funzioni di “*targeting*” remoto delle operazioni in svolgimento presso gli altri porti (La Spezia per Genova e Livorno; Napoli per Salerno e Gioia Tauro).

Sempre nell’ambito delle iniziative concernenti la sicurezza, il 4 Maggio 2012, l’Unione Europea (UE) e gli Stati Uniti d’America (USA), con una Decisione del Comitato Misto di Cooperazione Doganale (CMCD) UE/USA, hanno siglato un accordo per il mutuo riconoscimento dei rispettivi programmi “*Authorized Economic Operator*” (AEO) e “*Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea serie L , n. 144 del 5 Giugno 2012.

L’obiettivo della Decisione è di considerare, nella propria valutazione del rischio, ai fini dell’effettuazione dei controlli, lo *status* dei rispettivi operatori economici certificati. Il trattamento favorevole fornito dal mutuo riconoscimento si traduce, in pratica, in una riduzione dei costi, procedure semplificate, maggiore sicurezza e praticabilità delle attività commerciali transoceaniche.

In tale contesto, è stato concordato tra la EU e gli USA un meccanismo automatico di scambio dei dati degli AEO che posseggono un certificato con la componente relativa alla sicurezza (AEOF - prima dell’opera di razionalizzazione dei certificati - o AEOS). Poiché il sistema di analisi dei rischi dell’Amministrazione doganale statunitense può garantire i benefici soltanto se le informazioni sono collegate al “*Manufacturer’s Identification Number (MID)*” è necessaria una

procedura di abbinamento (*matching procedure*) che associ i numeri EORI dell'UE (*Economic Operators Registration and Identification*) ed i numeri MID.

Tutti gli operatori economici che hanno un certificato con la componente sicurezza e che hanno fornito il proprio consenso per lo scambio delle informazioni con i Paesi terzi ai fini del mutuo riconoscimento e desiderano usufruire delle agevolazioni previste dalla decisione di Mutuo Riconoscimento del CMCD UE/USA, devono registrarsi tramite la specifica applicazione *web* fornendo i dati richiesti.

Una volta effettuato l'abbinamento del numero europeo EORI con il numero o i numeri MID, gli AEO che effettuano esportazioni verso gli USA potranno usufruire dei benefici in automatico ogni qualvolta che i loro *partners* commerciali negli USA indicheranno per le loro importazioni il predetto o i predetti numeri MID.

Per quanto riguarda i controlli doganali realizzati a posteriori nel 2019 (Tabella V.10), il tasso di positività registrato è stato del 31,1 per cento.

Tabella V.10: Controlli doganali a Posteriori

Direzioni Territoriali	Accessi totali	Accessi con esito positivo	Maggiori Diritti Accertati (in milioni di €)
Bolzano e Trento	417	11	2,99
Campania e Calabria	1.664	48	0,11
Emilia-Romagna e Marche	2.964	228	1,84
Lazio e Abruzzo	638	36	0,07
Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta	904	140	0,31
Lombardia	10.346	6.304	20,01
Puglia, Molise e Basilicata	1.442	20	0,03
Sicilia	1.130	174	0,16
Toscana, Sardegna e Umbria	770	100	3,91
Veneto e Friuli V.G.	3.907	456	1,24
Totale nazionale	24.182	7.517	30,67

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Valori relativi al 2019

Nella Tabella V.11 di seguito riportata sono mostrati gli esiti positivi (73,8 per cento) dei controlli sulle Dichiarazioni *Plafond*.

Tabella V.11: Controlli sulle Dichiarazioni *Plafond*

Direzioni Territoriali	Accessi totali	Accessi con esito positivo	Maggiori Diritti Accertati (in milioni di €)
Bolzano e Trento	3	1	0,04
Campania e Calabria	55	42	63,32
Emilia-Romagna e Marche	37	31	10,48
Lazio e Abruzzo	10	6	19,04
Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta	25	22	34,04
Lombardia	58	39	55,58
Puglia, Molise e Basilicata	9	7	1,34
Sicilia	23	17	1,57
Toscana, Sardegna e Umbria	6	6	7,02
Veneto e Friuli V.G.	49	32	2,90
Totale	275	203	195,33

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Valori relativi al 2019

Focus V.8: Il controllo doganale a posteriori e la dichiarazione *Plafond*

Il controllo doganale realizzato a posteriori è effettuato ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. 374/90 e dell'art. 48 del CDU (Codice Doganale dell'Unione) sulle dichiarazioni relative alle merci rilasciate alla libera disponibilità della parte per le quali l'accertamento è divenuto definito. I controlli a posteriori possono riguardare le dichiarazioni doganali ovvero l'operatore. Questi ultimi sono svolti con modalità *audit* ispettiva.

L'*audit* a posteriori (*Post Clearance Audit*) è un tipo di controllo che comporta un esame dell'amministrazione, dell'organizzazione, delle procedure interne e/o dei sistemi interni di un operatore (quali contabilità, logistica, ecc.) al fine di raccogliere le prove a sostegno di una valutazione obiettiva del rispetto da parte dell'operatore della normativa e degli obblighi applicabili. I controlli a posteriori possono essere effettuati con attività svolta esclusivamente in Ufficio (documentali in ufficio) ovvero accedendo presso la sede dell'operatore economico (per l'effetto sorpresa, per reperire atti, documenti informazioni per verificare il processo di lavorazione o per accertamenti sulle merci ove siano ancora disponibili ecc.).

Le dichiarazioni *Plafond* sono effettuate dagli operatori economici relativamente alle loro operazioni con l'estero, i quali possono acquistare beni e servizi senza dover corrispondere l'IVA ai propri fornitori, nell'ambito di un *plafond* che si sono costituiti. Lo prevede l'articolo 8, primo comma, lettera c): "le cessioni, anche tramite commissionari, di beni diversi dai fabbricati e dalle aree edificabili e le prestazioni di servizi rese a soggetti che avendo effettuato cessioni all'esportazione od operazioni intracomunitarie, si avvalgono della facoltà di

acquistare, anche tramite commissionari, o importare beni e servizi senza pagamento dell'imposta".

Per poter fruire di tale agevolazione è necessario possedere lo *status* di esportatore abituale, che si acquisisce quando la percentuale derivante dal rapporto tra l'ammontare dei corrispettivi delle cessioni all'esportazione, delle operazioni assimilate, dei servizi internazionali e delle operazioni intracomunitarie, registrate nell'anno solare precedente o nei dodici mesi precedenti e il relativo volume di affari, determinato a norma dell'art. 20 del DPR n. 633/72, senza tener conto dei beni in transito o depositati in luoghi soggetti a vigilanza doganale, sia superiore al 10 per cento del volume d'affari sviluppato nello stesso periodo. Conseguentemente, tali operatori possono acquistare od importare, nell'anno o nei dodici mesi successivi, beni e servizi senza pagamento dell'IVA nei limiti delle operazioni attive registrate nel periodo di riferimento. I controlli *plafond* sono deputati ad accertare il diritto al suo utilizzo (che il soggetto abbia i requisiti per essere considerato esportatore abituale) ed i relativi limiti (che sia stato cioè utilizzato nel limite dell'ammontare delle operazioni che ne danno titolo).

Per quanto riguarda la contraffazione nel corso dell'anno 2019, come mostrato in

Tabella V.12, la quantità di merce sequestrata è stata pari a circa 3.565.120 di pezzi. Nel dettaglio, i maggiori quantitativi di pezzi sequestrati riguardano: giocattoli circa 1,5 milioni di pezzi (42,3 per cento del totale dei sequestri), tabacchi circa 788 mila pezzi (22,1 per cento), calzature e loro parti per circa 261 mila pezzi (che rappresentano il 7,3 per cento del totale dei sequestri), abbigliamento ed accessori per circa 257 mila pezzi (7,2 per cento), prodotti per la cura del corpo profumi/cosmetici circa 147 mila pezzi (4,1 per cento) e prodotti alimentari circa 116 mila pezzi (3,3 per cento del totale dei sequestri).

Con riferimento al triennio 2017-2019 si è registrato un andamento altalenante delle quantità sequestrate per contraffazione espresse in pezzi: il dato, dopo l'impennata che da 1.934.806 di pezzi sequestrati nel 2017 era arrivato a ben 9.190.728 nel 2018, è sceso per il 2019 a 3.565.120 pezzi, registrando una variazione percentuale del -61,2 per cento rispetto all'anno precedente.

Particolarmente interessante è l'aumento dei sequestri dei medicinali contraffatti effettuati in Dogana, ovvero copie più o meno indistinguibili dei prodotti originali a marchio proprietario o "*branded*". I dati evidenziano una crescita da 50 pezzi nel 2017, a 61.216 nel 2018, e una riduzione a 50.244 nel 2019. A fronte di una diminuzione dei quantitativi sequestrati per contraffazione, si confermano in aumento le schede positive inserite in Banca Dati Antifrode (BDA) per contraffazione. Infatti, i verbali di sequestro sono passati da 4.778 nel 2017, a 4.294 nel 2018 a 5.434 nel 2019 (+26 per cento di variazione dal 2018 al 2019).

Tracciare le rotte di tali traffici è un'impresa alquanto ardua perché i carichi di merce vengono dirottati attraverso diversi Paesi di transito al fine di confondere la reale provenienza della merce. È palese comunque l'esistenza di un flusso "commerciale" di beni contraffatti che lega il Sud-Est Asiatico con i mercati europei.

Tabella V.12: Sequestri effettuati di prodotti contraffatti (*)

Tipologia	Numero pezzi contraffatti sequestrati negli anni		
	2017	2018	2019
1) Prodotti alimentari e bevande	-	27.600	116.550
2) Prodotti per la cura del corpo	54.211	595.808	146.653
3) Abbigliamento ed accessori	397.476	1.243.105	257.421
4) Calzature e loro parti	63.982	95.963	261.237
5) Accessori personali	169.601	54.456	86.789
6) Telefoni cellulari e loro parti	131.233	44.419	19.866
7) Apparecchi elettronici ed informatici	43.800	147.959	17.428
8) CD, DVD, cassette, cartucce per giochi	-	-	6
9) Giocattoli, giochi e articoli sportivi	507.701	281.584	1.509.422
10) Tabacchi	300	-	787.610
11) Medicinali	50	61.216	50.244
12) Altre merci	566.452	6.638.618	311.894
Totale pezzi sequestrati	1.934.806	9.190.728	3.565.120

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Note: (*) I prodotti sequestrati sono consuntivati secondo le rispettive unità di misura, ad es. il vino in litri, le granaglie in kg e i prodotti di abbigliamento in pezzi. Pertanto, i kg indicati nella tabella precedente non si riferiscono al peso dei pezzi sequestrati, ma indicano le quantità sequestrate di altri prodotti che sono misurabili solamente in kg. Analogo discorso vale per i litri.

Focus V.9: Traffico illecito di rifiuti

Nel 2019, come nei precedenti tre anni, l'ammontare dei quantitativi sequestrati è stato di circa 2.000 tonnellate.

Nel corso degli anni la maggior parte dei sequestri hanno riguardato merce in uscita dal territorio nazionale e le tipologie di rifiuti hanno riguardato, oltre a quelle derivanti da merci dismesse e non più funzionanti come veicoli e rifiuti elettrici ed elettronici, anche quelle merci riconducibili a cascami ed avanzi industriali/rifiuti di plastica, metalli e carta da macero.

Le analisi degli anni scorsi indicavano la Cina quale principale Paese di destinazione, indipendentemente dalla tipologia di rifiuto, le analisi più recenti tuttavia segnalano un mutamento di tale dato, atteso che negli ultimi anni i maggiori quantitativi di rifiuti sequestrati risultano essere destinati verso Paesi asiatici confinanti con la Cina, nonché verso il continente africano.

Tale cambiamento è stato determinato dalla decisione della Cina, a partire dal 2018, di imporre delle restrizioni alle importazioni di cascami ed avanzi, soprattutto di origine industriale, di

diverse tipologie di merci, divieto finalizzato ad impedire l'entrata nel territorio cinese di rifiuti non adeguatamente trattati per motivi di natura ambientale.

Tale decisione è il frutto innanzitutto di una maggiore attenzione della Cina ai temi di tutela ambientale, maturata anche a seguito delle iniziative di collaborazione promosse dall'Agenzia con le collaterali Strutture cinesi, per il tramite dell'Ambasciata d'Italia in Cina.

Tali restrizioni hanno di conseguenza portato le società operanti nel settore, lecite e non, non solo dell'Italia ma dell'intera Unione europea, a cercare altri mercati di destinazione delle predette merci, determinando in tal modo un sensibile mutamento dei flussi all'*export* verso altri Paesi (prevalentemente asiatici) quali Malesia, Yemen, Vietnam e da ultimo Turchia ed Indonesia. L'analisi dei flussi merceologici, unita a quella sui sequestri, scaturite anche dalle recenti operazioni condotte da diverse Procure nazionali ed estere, hanno evidenziato un incremento degli spostamenti di tali tipologie di rifiuti anche verso Paesi unionali, come ad esempio la Bulgaria, dove molto spesso le leggi e i controlli in materia ambientale risultano essere meno stringenti ed efficaci.

Discorso a parte meritano i sequestri di RAEE (Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) i quali, nel 2019 rispetto al 2018, hanno registrato un incremento del 58 per cento in termini quantitativi e si tratta quasi totalmente di dichiarazioni di esportazione le cui destinazioni dichiarate erano principalmente Paesi del continente Africano in partenza soprattutto dai porti di Genova, Napoli e Salerno.

V.2.2 Controlli sulle sostanze stupefacenti

Il 2019 ha registrato un aumento delle quantità di sostanze stupefacenti sequestrate rispetto al 2018 (Tabella V.13).

Tabella V.13: Sequestri di sostanze stupefacenti effettuati nel triennio

Sostanza stupefacente	Quantità Sequestrate negli anni (*)		
	2017	2018	2019
Anfetaminici	56,1	2,6	5,5
Cocaina	2.112,2	882,6	3.852,4
Ecstasy	-	0,1	71,1
Eroina	1.207,7	558,5	109,4
Eroina bianca	-	-	0,001
Eroina brown	-	-	9,1
Hashish	59	18,1	231,8
Khat	814,5	521,8	529,8

Sostanza stupefacente	Quantità Sequestrate negli anni (*)		
	2017	2018	2019
LSD	-	0,4	1,9
Marijuana	2.587,4	213,8	423,3
Metanfetaminici	-	1	19,1
Oppio	-	-	0,2
Psicofarmaci	0,2	0,3	0,7
Altre droghe	37.562	17,4	4.261,9
Totale	44.399,1	2.216,6	9.516,2

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Note:

Il 2019 ha registrato un aumento dei sequestri di sostanze stupefacenti effettuati rispetto al 2018. Complessivamente nell'anno 2019, infatti, sono state sequestrate sostanze stupefacenti per oltre 9 tonnellate

(*) Le quantità sono espresse kg, i valori decimali sono approssimati all'intero superiore, per le droghe in pillole: 1 pillola corrisponde ad 1 grammo

**Cap
V**

Nel dettaglio, si confermano i *trend* già noti secondo cui i sequestri di eroina decrescono, mentre si evidenzia un aumento dei carichi di cocaina sequestrati, anche se a fronte di un numero minore di spedizioni. La modalità di contaminazione delle spedizioni più diffusa rimane il c.d. *Rip-off* (che prevede un'asportazione repentina dello stupefacente a destino inserita in borsoni sportivi collocati nelle prime file del *container*). Nella modalità *Rip-off* i *container* vengono utilizzati come "taxi", a volte all'insaputa della società destinataria della merce legale; in tali casi per comprendere l'eventuale coinvolgimento delle società è importante monitorare/analizzare l'intera filiera sino al destinatario finale della merce. Le organizzazioni mafiose d'altronde sfruttano spesso società pulite proprio perché sanno che potrebbero avere meno controlli.

Nel caso invece di "carichi" maggiori, per diversi quintali e oltre, le modalità di occultamento possono essere molto sofisticate.

In tali casi lo stupefacente viene celato all'interno della merce o nella struttura del *container*, capace di ospitare nelle proprie strutture/intercapedini esistenti o realizzati ad arte anche grandi quantità che possono sfuggire, con maggiore probabilità, ad un controllo.

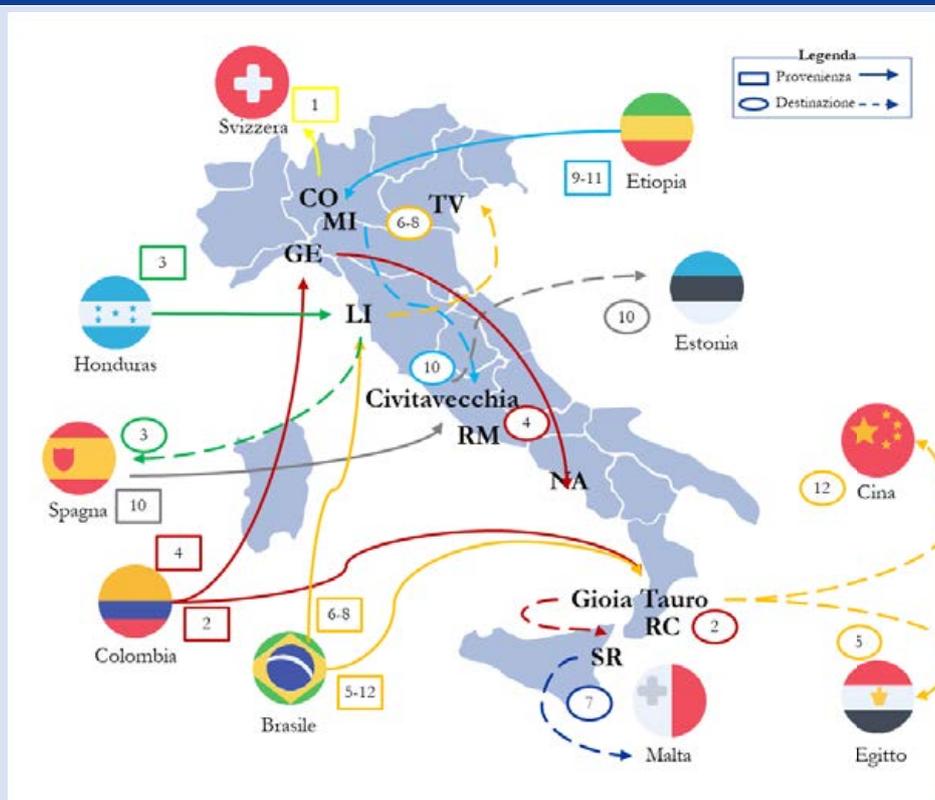
In tale situazione risulta essenziale l'ausilio degli *scanner X-Ray* di ultima generazione in dotazione all'Agenzia, installati nei principali porti nazionali, che permettono un controllo non invasivo ma al contempo più approfondito.

Dall'analisi dei dati, riportati in

Tabella V.14, si rileva che i maggiori quantitativi sequestrati (espressi in kg) sono stati realizzati presso la dogana di Como - Ponte Chiasso (il 46,0 per cento - Trinciato di canapa), presso il porto di Gioia Tauro (il 20,7 per cento - Cocaina) il porto di Livorno (l'11,9 per cento - cocaina).

Le principali aree geografiche di provenienza degli stupefacenti risultano essere (Figura V.10): il Sud America per quanto riguarda la cocaina ed in particolare l'Honduras, il Brasile e la Colombia; il Sud Africa e il Pakistan per quanto riguarda l'eroina; la Spagna per l'*hashish* e l'Etiopia per il *kyat*. Le principali destinazioni finali degli stupefacenti sequestrati riguardano sia città italiane (tra cui Reggio Calabria, Napoli, Treviso e Roma) sia altri Paesi (UE ed *extra*-UE) quali ad esempio la Svizzera, la Spagna, l'Albania, l'Egitto, il Montenegro, l'Estonia e Malta.

Figura V.10: Principali aree geografiche di provenienza e destinazione stupefacenti



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Tabella V.14: Principali sequestri di sostanze stupefacenti per Ufficio effettuati nel 2019

N.	Merce	Quantità (Kg)	Ufficio	Provenienza	Destinazione
1	Trinciato di canapa	4.255	Como - Ponte Chiasso	IT	CH
2	Cocaina	1.177	Gioia Tauro	CO	Reggio Calabria
3	Cocaina	644	Livorno	HN	ES
4	Cocaina	538	Genova 1 - Passo Nuovo	CO	Napoli
5	Cocaina	454	Gioia Tauro	BR	EG

N.	Merce	Quantità (Kg)	Ufficio	Provenienza	Destinazione
6	Cocaina	289	Livorno	BR	Treviso
7	Marijuana	231	Siracusa - Pozzallo	IT	MT
8	Cocaina	177	Livorno	BR	Treviso
9	<i>Khat</i>	85	Milano - Malpensa	ET	Milano
10	<i>Hashish</i>	83	Civitavecchia	ES	EE

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

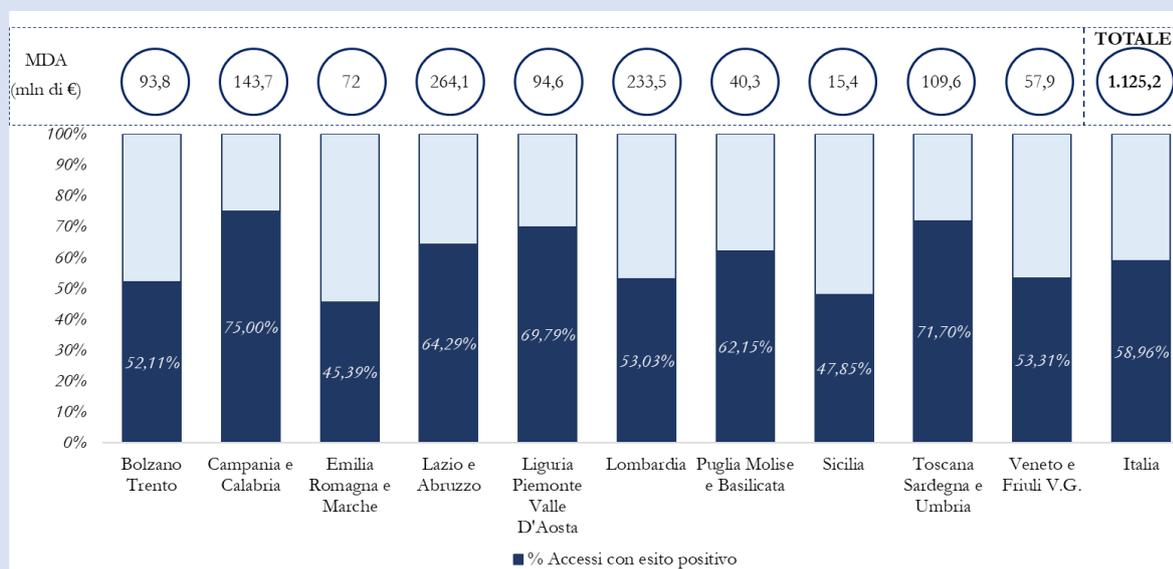
Valori riferiti all'anno 2019

V.2.1 Controlli sugli scambi intracomunitari

Nel corso del 2019, per quanto riguarda i controlli sugli scambi intracomunitari (Figura V.11), sono stati effettuati 3.333 verifiche di cui circa il 60 per cento con esito positivo. Tali controlli hanno generato oltre 1,1 miliardi di euro di Maggiori Diritti Accertati (MDA).

Cap V

Figura V.11: Percentuale di accessi con esito positivo per Direzione



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.76

Valori riferiti all'anno 2019

V.2.3 Controlli in materia valutaria (D.lgs. n. 195/2008)

Gli elementi informativi rispetto al periodo di riferimento (2019-2018), attestano che, tenuto conto della disponibilità invariata delle risorse dedicate ai controlli, la capacità di contrasto non si discosta dai risultati del 2018 (variazione del numero di dichiarazioni controllate -0,48 per cento, cfr. Tabella V.15).

Tabella V.15: Volumi complessivi e valore dei controlli in materia valutaria

2019	Numero Dichiarazioni controllate	Controvalore (€)
Dichiarazioni valutarie totali	24.305 (-0,48% rispetto al 2018)	5.613.824.075 (+3,40% rispetto al 2018)
di cui dichiarazioni in entrata	14.881	2.895.622.081
di cui dichiarazioni in uscita	9.424	2.718.201.994

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Il numero delle violazioni relativo all'anno 2019 è pari a 5.861 (+6,12 per cento rispetto al 2018), di cui 5.608 (pari al 95,68 per cento) definite con oblazione immediata (+325 rispetto al 2018) e 253 (pari al +4,32 per cento) oggetto di sequestro (+13 per cento rispetto al 2018). In Tabella V.16 si presenta il dettaglio delle violazioni accertate in entrata e in uscita.

Tabella V.16: Numero di violazioni accertate e valore connesso per il 2019

2019	# Violazioni	Valore (€)
Violazioni accertate totali	5.861 (+6,12% rispetto al 2018)	167.493.531
di cui violazioni accertate in entrata	2.098	112.280.089
di cui violazioni accertate in uscita	3.763	55.213.442

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Relativamente agli importi riscossi-sequestrati, Tabella V.17, le somme riscosse a titolo di oblazione immediata ammontano a 2.423.184 euro, con un aumento rispetto al 2018 del 5 per cento. I titoli/importi sottoposti a sequestro amministrativo hanno un valore di 83.512.798 euro (Tabella V.18).

Tabella V.17: Riscosso 2019 per oblazioni e sequestrato nell'ambito dei sequestri amministrativi

# Oblazioni immediate	Riscosso (€)	Trasportato (€)	Non dichiarato (€)
5.608	2.423.184	75.589.911	19.509.911

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Note:

n. 5118 (91 per cento), per importi non dichiarati ≤ 10.000 euro

n. 490 (9 per cento), per importi non dichiarati > 10.000 euro e non eccedenti 40.000 euro

La Tabella V.18 illustra i sequestri amministrativi effettuati: per taluni titoli al portatore non dichiarati, si è proceduto al sequestro dell'intero strumento finanziario, in quanto indivisibile.

Tabella V.18: Volume e valore dei sequestri amministrativi eseguiti nel 2019

# Sequestri amministrativi*	Sequestrato (€)	Trasportato (€)	Non dichiarato (€)
253	83.512.798	91.903.620	89.512.798

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Note: (*) Per taluni titoli al portatore non dichiarati, si è proceduto al sequestro dell'intero strumento finanziario, in quanto indivisibile. Il raffronto con i valori registrati negli anni precedenti non è significativo, in quanto dipende dal valore nominale di ciascun strumento negoziabile. Nel 2019, ad esempio, in due soli contesti, i titoli sequestrati hanno un valore nominale complessivo pari ad 76.258.431 euro

Il raffronto con i valori registrati negli anni precedenti non è significativo, in quanto il risultato dipende dal valore nominale di ciascun strumento negoziabile. Nel 2019, ad esempio, in due soli contesti, sono stati sequestrati titoli per un valore nominale complessivo pari ad 76.258.431 euro.

L'attività di controllo dei passeggeri ha prodotto, inoltre, i seguenti ulteriori risultati, ed in particolare:

Cap
V

22 violazioni di carattere penale di cui:

- n. 13 informative di reato inviate all'Autorità Giudiziaria, con sequestro penale di 3.913.147 euro, per le condotte previste e punite dagli artt. 648-*bis* cp (riciclaggio) e 648-*ter* cp (autoriciclaggio);
- n. 4 informative di reato inviate all'Autorità Giudiziaria, con sequestro penale di 1.030.460 euro, per la condotta prevista e punita dall'art. 131-*ter*, D.Lgs. 385/1993 (abusiva attività di prestazione di servizi di pagamento);
- n. 3 informative di reato inviate all'Autorità Giudiziaria, con sequestro penale di 113.640 euro per la condotta prevista e punita dall'art. 11, D.Lgs. 74/2000 (sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte);
- n. 1 informativa di reato inviata all'Autorità Giudiziaria, con sequestro penale di 57.247 euro (presumibilmente falsi), per le condotte previste e punite dagli artt. 453 e 455 cp (falsificazione di monete ed introduzione nello Stato di monete falsificate);
- n. 1 informativa di reato inviata all'Autorità Giudiziaria, per la condotta prevista e punita dall'art. 483 cp (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico).

85 violazioni/segnalazioni di carattere amministrativo di cui:

- n. 52 segnalazioni agli Uffici delle entrate, per violazione della Legge sul bollo (DPR n. 642/1972) e /o per possibili altre violazioni di natura tributaria;
- n. 32 segnalazioni alle Ragionerie territoriali dello Stato, per le violazioni di cui agli artt. 49 e 50, D.Lgs. n. 231/2007 (limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore - divieto di conti in forma anonima o con intestazione fittizia);

- n. 1 segnalazione alla Unità di informazione finanziaria, per violazione della normativa sull'oro, di cui alla Legge n. 7/2000.

Con riferimento ai dati per il 2019 concernenti le dichiarazioni valutarie si presenta infine il prospetto della Tabella V.19.

Tabella V.19: Controlli sul denaro contante (D.Lgs. n. 195/2008) per l'anno 2019

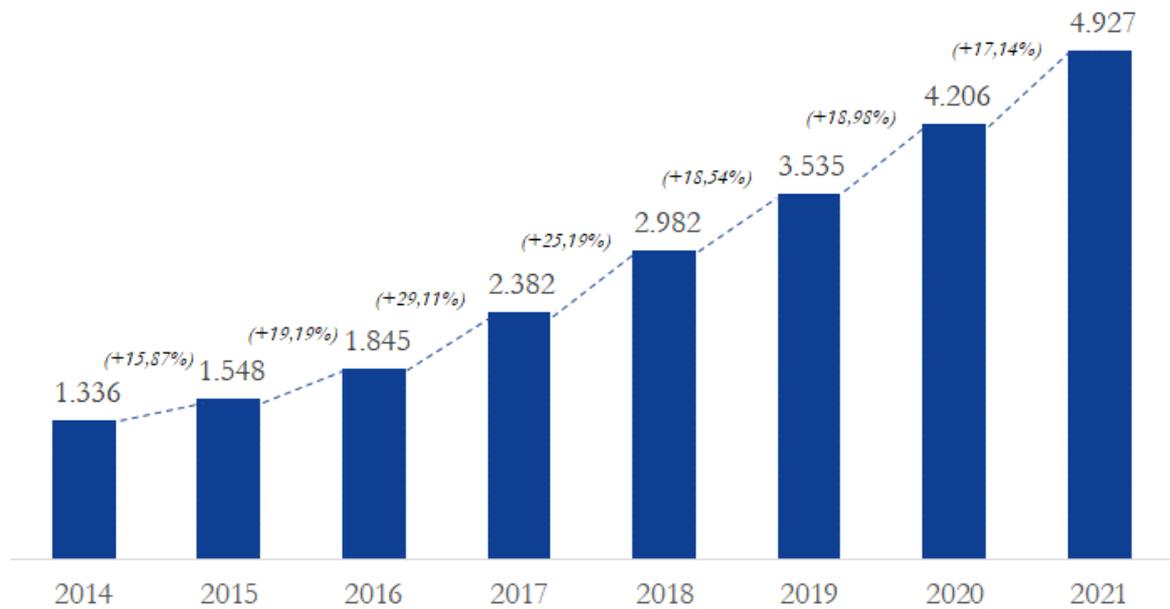
Tipo di dichiarazione	Numero	Valore (milioni di €)
In entrata:	14.881	2.896
-di cui flussi UE	7.716	2.055
-di cui flussi non UE	7.165	841
In uscita:	9.424	2.718
-di cui flussi UE	6.399	1.857
-di cui flussi non UE	3.025	861
Totale	24.305	5.614
Numero verbali per irregolarità rilevate:	5.861	(denaro scoperto) 167,5
-di cui conclusi con sequestro	253	91,9
-di cui conclusi con oblazione	5.608	75,6
Importo somme sequestrate*	-	83.513
Importo somme riscosse a titolo di oblazione	-	2.423

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Note: (*) esclusi 5.047.247 euro, sequestrati per violazioni di carattere penale

V.2.1 Controlli sui flussi *E-commerce*

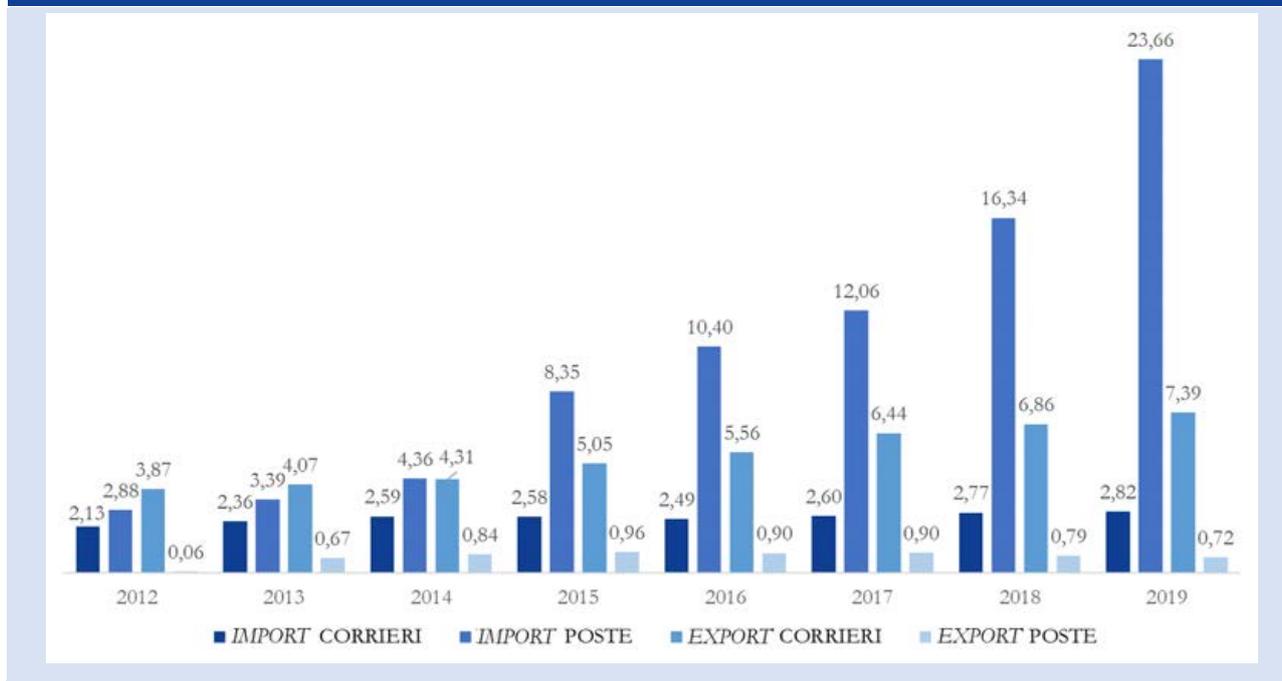
I mercati relativi all'*e-commerce* sono generalmente classificati in tre categorie che, a loro volta, possono includere sottocategorie specifiche: B2B (*Business to Business*, fra imprese); B2C (*Business to Consumer*, fra imprese e consumatori); C2C (*Consumer to Consumer*, fra consumatori). Sottocategorie del B2B possono essere considerati il cosiddetto commercio *Intra-Business*, che coinvolge un'azienda con sedi distribuite sul territorio di più Paesi o un insieme di aziende appartenenti allo stesso gruppo; il B2G (*Business to Government*), in cui la pubblica amministrazione acquista beni e servizi dal settore privato; il G2B (*Government to Business*), in cui le imprese private acquisiscono servizi offerti dalla pubblica amministrazione. Il B2B costituisce il comparto dell'*e-commerce* attualmente più sviluppato (70-85 per cento del valore totale); interessa tutte le attività produttive, ma è più sviluppato nel settore terziario e, in particolare, in quello finanziario. I mercati B2C si sono sviluppati per quanto riguarda beni standardizzati di tipo superiore (libri, CD, DVD), ma anche per beni più tradizionali (beni di consumo durevoli, come le auto) e per i beni digitali (musica e *software on line*).

Figura V.12: Andamento dell'e-commerce con dati previsionali per il 2020 e 2021

**Cap
V**
Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Statista
Valori espressi in miliardi di euro

Nell'ambito del compito istituzionale relativo, fra gli altri, al monitoraggio dell'attività di controllo ed alla valutazione dei risultati conseguiti, nonché ai fini del miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'azione di controllo e per la riduzione dei tempi connessi, sono stati esaminati gli esiti rilevati nel settore dei controlli relativi all'e-commerce, nell'arco degli ultimi 8 anni (2012-2019). In tale periodo il settore dell'e-commerce ha registrato notevoli incrementi, relativi sia al numero delle spedizioni trattate sia alla gamma dei prodotti, con evidenti ripercussioni nell'ambito dei controlli doganali, afferenti al settore tributario e quello extratributario.

Tutto ciò premesso, occorre riferire che gli incrementi registrati negli ultimi anni non hanno interessato nello stesso modo i principali mezzi di trasporto, atteso che, a fronte di una sostanziale stabilità dei flussi veicolati per il tramite dei corrieri espressi, vi è un enorme incremento del numero delle spedizioni trattate dal servizio postale, come evidenzia il grafico seguente.

Figura V.13: Andamento del numero di spedizioni nel periodo 2012-2019



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.77

Valori in milioni di spedizioni
Valori riferiti all'anno 2019

I dati evidenziano, pertanto, che l'incremento del settore *e-commerce* (misurato con l'andamento delle operazioni doganali connesse a tale tipologia di spedizioni) interessa quasi prevalentemente le spedizioni veicolate dal servizio postale; una prima ragione può essere individuata in un minore costo unitario di spedizione, nonché in regole specifiche definite dalla Convenzione postale universale, che si prestano particolarmente alle tipologie di acquisti di tale specifico settore (peso delle spedizioni non superiore ai 20 kg, dichiarazioni doganali mediante modelli CN22/CN23). Tuttavia, non si può non considerare il fatto che i corrieri espressi hanno sistematicamente trattato i loro incrementi annuali procedendo all'immissione in libera pratica in altri Stati Membri UE, piuttosto che in Italia (Germania, Belgio, Francia), a seguito di maggiori facilitazioni ottenute (minore incidenza dei controlli).

ADM presidia i flussi *e-commerce*, realizzando controlli sia in *import* che *export* secondo diverse metodologie differenziate per:

- spedizioni postali: la metodologia si basa sull'analisi dei rischi locale;
- spedizioni corrieri: a metodologia comprende il CDC, *Memorandum AICAI*, l'analisi dei rischi eseguiti a livello locale e centrale, e l'impiego del Gruppo Analisi Corrieri.

L'*e-commerce* è un settore in cui nel corso degli anni ci sono state evoluzioni normative, la più recente riguarda è anche in considerazione delle disposizioni dettate dalla direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio ("la direttiva sull'IVA nel commercio elettronico") che modifica la

direttiva 2006/112/CE (“la direttiva IVA”), con la quale sono state dettate nuove regole che si applicheranno a decorrere dal 1° Gennaio 2021.

I benefici maggiormente attesi anche in Italia dalle modifiche legislative approvate sono quelli di una riduzione delle perdite IVA dovute ad una sottofatturazione del valore dei piccoli pacchi importati e destinati a soggetti privati, nonché della riduzione degli sviamenti di traffico di importazione dovuti ad una diversa imposizione IVA nei Paesi Membri.

Le nuove regole introdotte prevedono, tra l’altro, l’abolizione dell’esenzione IVA per le merci al di sotto dei 22 euro e l’obbligo dichiarativo per tutte le merci di valore inferiore ai 150 euro da effettuarsi avvalendosi del cosiddetto SA (Sistema Armonizzato). Il nuovo approccio dovrebbe tener conto di tali evoluzioni e delle risultanze metodologie di controllo già attuate nel settore poste e di quelle autorizzate in fase sperimentale presso taluni operatori del settore *e-commerce*. In particolare, con riferimento ai sistemi di controllo interno degli operatori economici del settore che devono avere la capacità d’impedire la presentazione di dichiarazioni doganali con errori ovvero inesattezze e all’uso intensivo della tecnologia *scanner* di ultima generazione di tipo TC da ricondurre all’interno del CDC, in modo da aumentare la selettività *scanner* (anche in modalità automatizzata avvalendosi di forme d’intelligenza artificiale) ai fini della verifica VM.

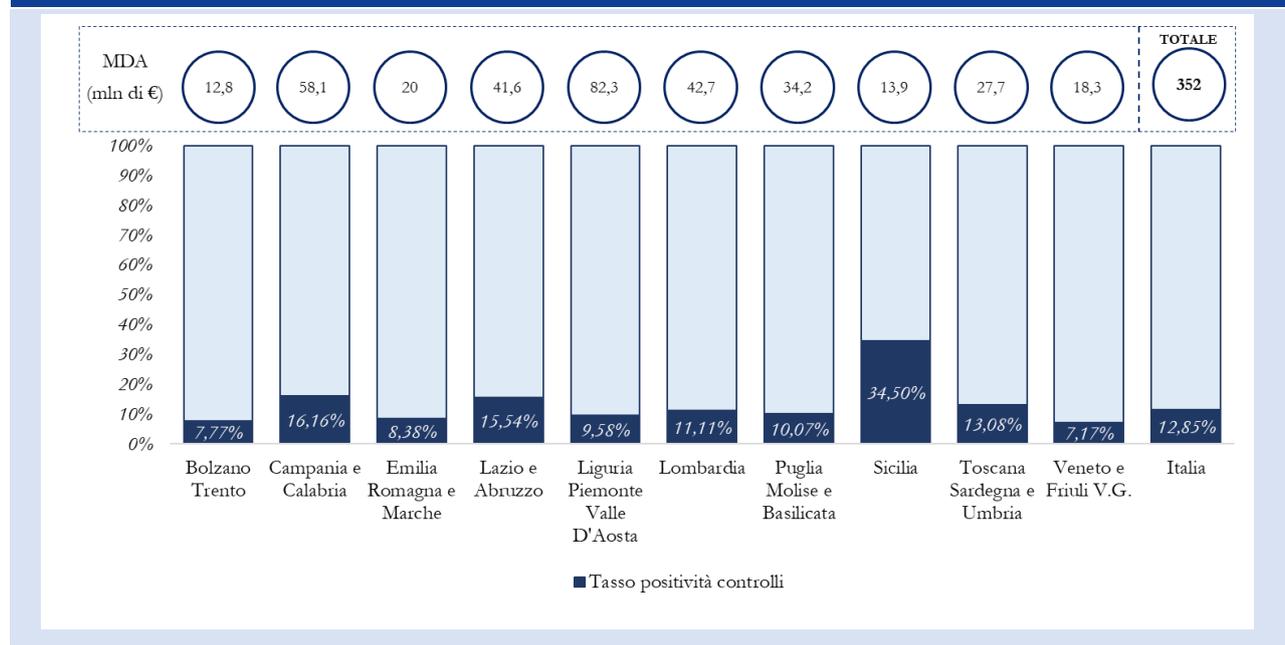
V.3 Attività di verifica e controllo nel settore accise

V.3.1 Controlli effettuati nel settore energie e alcoli

La Figura V.14 presenta per l'anno 2019 il numero dei controlli per i quali è stata consuntivata una Scheda Verifiche Accise (SVA), il tasso di positività dei controlli, nonché il totale dei Maggiori Diritti Accertati in termini di accisa dovuta. Il numero dei controlli effettuati nel settore accise non comprende i controlli accise eseguiti in fase di sdoganamento, pertanto anche il relativo valore di MDA è computato come un fattore a parte.

Il valore dei Maggiori Diritti Accertati e il tasso di positività dei controlli, riportati in Figura V.14 sono stati suddivisi per Direzione Territoriale (Direzione Regionale /Interregionale/ Interprovinciale). I risultati sono frutto del maggiore presidio sul territorio nel settore delle accise e denotano la progressiva intensificazione delle attività di verifica e controllo sugli operatori del settore a garanzia della regolarità delle procedure. Ciò conferma l'accurata attività di selezione operata in sede di analisi dei rischi che ha permesso una più mirata individuazione delle operazioni e dei soggetti da controllare.

Figura V.14: Tasso di positività e Maggiori Diritti Accertati nel settore energie ed alcoli



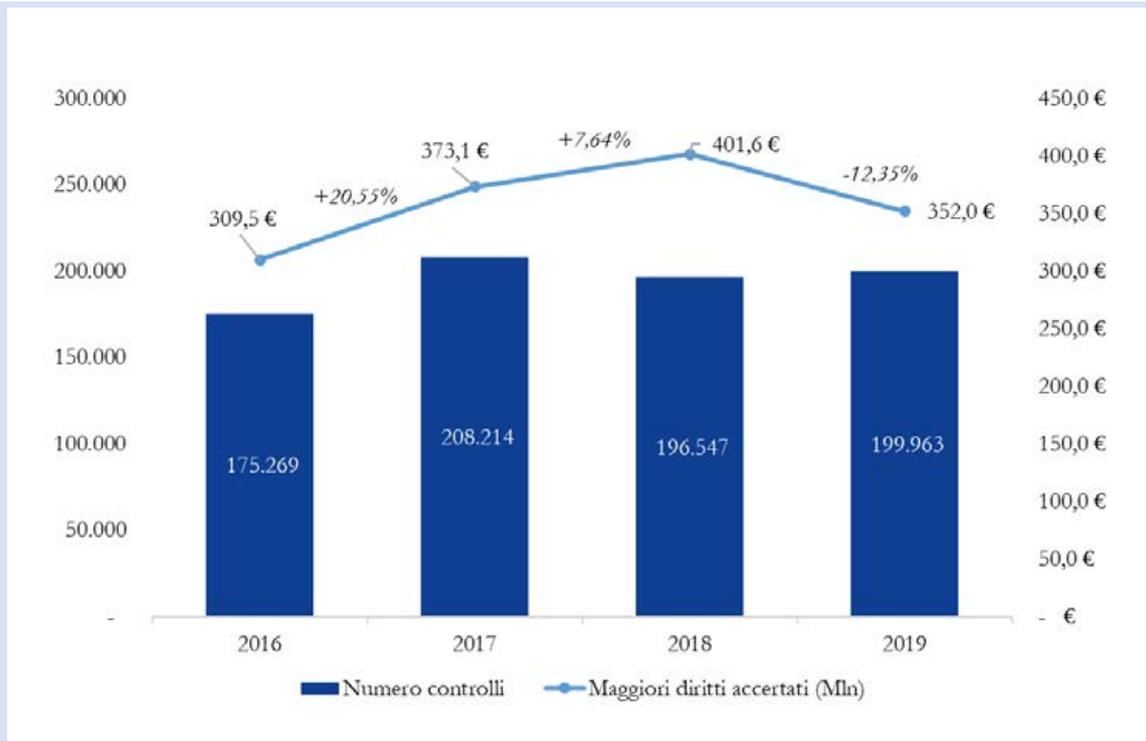
Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.78

Valori riferiti all'anno 2019

Dall'analisi del quadriennio 2016-2019, illustrata in Figura V.15, risulta che il valore complessivo dell'MDA è aumentato del 13,7 per cento variando da 309,5 a 352,0 milioni di euro coerentemente all'aumento proporzionale del numero dei controlli effettuati (+14,1 per cento)

cresciuti in volume da 175,2 mila a circa 200 mila. La discesa del 2019 riporta, invece, il valore in linea con quello del 2017 a dimostrazione dell'estrema variabilità di tale elemento contabile.

Figura V.15: Numero di controlli sulle accise e Maggiori Diritti Accertati



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

Con specifico riferimento al settore delle accise, rivestono importanza strategica per l'Agenzia le attività di controllo in tema di contrasto all'evasione e alle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti.

In tale ambito, le tipologie di frodi più rilevanti vengono realizzate attraverso le frodi IVA sui carburanti perpetrate, in particolare attraverso:

- l'uso di false dichiarazioni di intento;
- l'utilizzo di *missing trader* (c.d. frodi carosello);
- contrabbando dei c.d. *Designer Fuels Fraud* (CODICE EST);
- frodi accise attuate mediante false denaturazioni.

La tipologia di frode attuata attraverso i *Designer Fuel*, in particolare, ha l'obiettivo di eludere i vincoli di circolazione e deposito che gravano, non su tutti i prodotti energetici (ovvero quelli di cui all'art. 21, commi 1 e 2 del D. Lgs. n. 504/1995 - TUA), ma soltanto sui prodotti energetici elencati dall'art. 21, comma 10, del TUA (c.d. prodotti sensibili). Ciò al fine dell'illecita

introduzione nel territorio nazionale di prodotti energetici sensibili per farne successiva rivendita senza il pagamento della prevista accisa e dell’IVA afferente tali movimentazioni.

La frode attuata attraverso le false denaturazioni utilizza strumentalmente la normativa in materia (punti 3 e 5 della Tab. A allegata al TUA) che prevede l’esenzione/riduzione dell’imposta per il gasolio destinato ad usi agevolati, al fine di immetterlo “in nero” nel mercato dei carburanti in evasione delle maggiori imposte dovute.

La frode è attuata con differenti modalità, quali:

- l’asserita denaturazione del prodotto, che in realtà non viene effettuata;
- la rigenerazione di prodotti denaturati (allo stato, si ha contezza di rigenerazioni avvenute solo in altri Paesi europei, ad. es. il Belgio).

I risultati delle attività di controllo espletate per il contrasto all’evasione e alle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti possono riassumersi nella Tabella V.20 sotto riportata, comprensiva di tutte le violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore a 1.000 euro.

Tabella V.20: MDA per irregolarità rilevate per tipologia di carburante

	NR. IRREGOLARITÀ	MDA
 Gasolio	866	102,01 €
 Benzina	60	1,19 €
 GPL	13	0,32 €
 Oli lubrificanti	31	4,29 €
 Altre preparazioni lubrificanti	13	0,53 €
 Totale complessivo	983	108,34 €

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella AII.79

Valori riferiti all’anno 2019
Valori MDA in milioni di euro

V.3.2 Controlli effettuati nel settore tabacchi

In materia di tabacchi, l'Agenzia gestisce tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise, anche mediante controlli diretti a contrastare le irregolarità e l'evasione di dette specifiche imposte, nonché la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. In questo ambito, l'Agenzia effettua anche controlli sui depositi fiscali di distribuzione dei tabacchi lavorati e sulla rete di distribuzione al dettaglio prestando la massima attenzione alla conformità dei prodotti da fumo alla normativa di settore.

La Tabella V.21 mostra il numero di verbali, con contestazione di illeciti per contrabbando di tabacchi, presi in carico dagli Uffici dal 1° Gennaio al 31 Dicembre 2019. La tendenza è in lieve aumento rispetto all'anno precedente. L'aumento più significativo in termini assoluti si evidenzia in Campania che risulta ancora essere il luogo privilegiato per l'immissione in consumo dei prodotti di illecita provenienza.

Tabella V.21: Numero verbali presi in carico per sequestri avvenuti fuori dagli spazi doganali

	CONTRABBANDO TLE – Numero verbali presi in carico 2018	CONTRABBANDO TLE – Numero verbali presi in carico 2019	DIFFERENZA RISPETTO AL 2018 (%)
 Abruzzo	6	5	-16,7%
 Calabria	9	7	-22,2%
 Campania	2.532	2.737	8,1%
 Emilia Romagna	39	18	-53,8%
 Friuli Venezia Giulia	29	30	+3,4%
 Lazio	20	32	+60,0%
 Liguria	17	12	-29,4%
 Lombardia	135	138	+2,2%
 Marche	6	27	+350%
 Piemonte Valle D'Aosta	72	111	+54,2%
 Puglia, Basilicata, Molise	93	62	-33,3%
 Sardegna	0	4	NA
 Sicilia	238	329	+38,2%
 Toscana	19	11	-42,1%
 Trentino Alto Adige, Veneto	65	49	-24,6%
 Umbria	1	1	0,0%
 Totale	3.281	3.573	+8,9%

Fonte: Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori in kg e riferiti all'anno 2019

In base alla normativa vigente, i tabacchi di contrabbando devono essere ispezionati da parte dei produttori che devono fornire indicazioni specifiche sulla provenienza degli stessi, ovvero sull'eventuale contraffazione dei prodotti sequestrati.

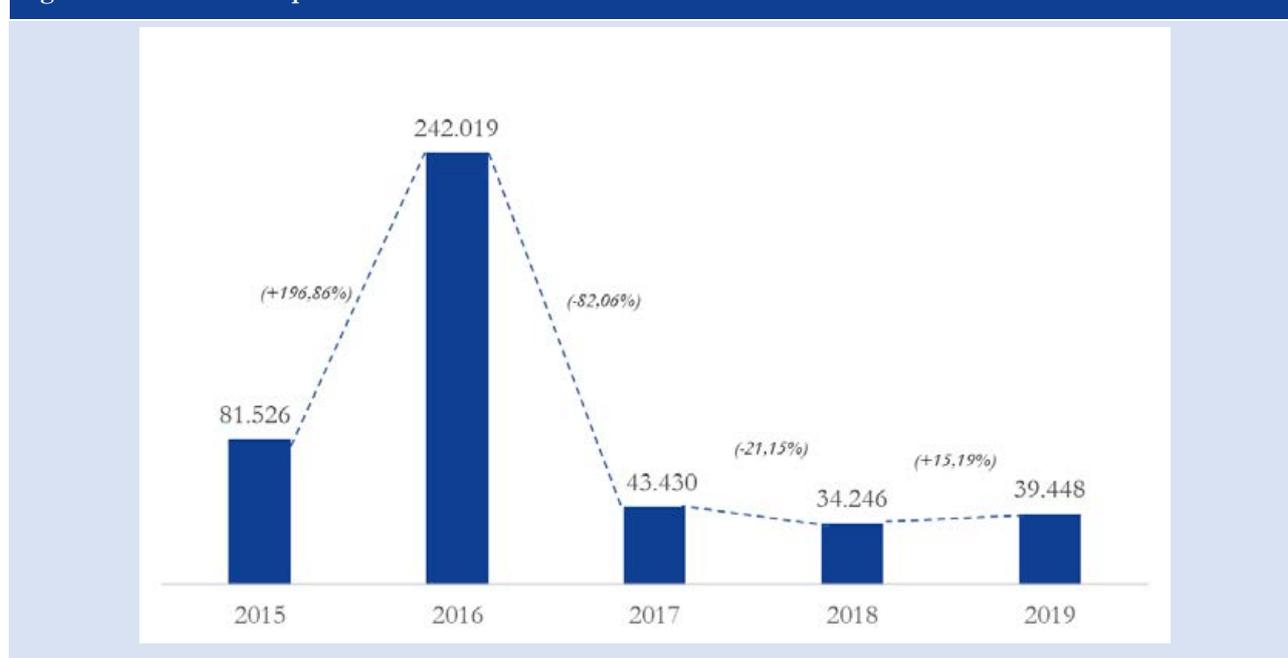
Tabella V.22: Tabacchi di contrabbando contabilizzati nei depositi ADM ispezionati nel 2019

Numero Ispezioni	Q.ta Ispezionata (kg)	Q.ta Contraffatta (kg)	Q.ta Contraffatta %	Q.ta Genuina (kg)	Q.ta Genuina %	Q.ta Illegibile (kg)
27	39.448,37	29.203,16	74,03%	10.241,09	25,96%	4,12

Fonte: elaborazione dati interni ADM

Dalla Tabella V.22 si evince che, per i tabacchi ispezionati nel 2019, quasi tre quarti sono risultati contraffatti. Nella Figura V.16 si presentano le quantità di tabacchi ispezionati durante il periodo 2015-2019.

Figura V.16: Tabacchi ispezionati dal 2015 al 2019



Fonte: Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Valori espressi in kg

L'analisi del *trend* delle quantità di pacchetti di sigarette sequestrati non è lineare nel tempo, i risultati variano da circa 1,9 milioni di pacchetti a circa 3,2 milioni di pacchetti tra il 2017 ed il 2018 (+72,1 per cento) e da 3,2 milioni a 1,4 milioni di pacchetti tra il 2018 ed il 2019 (-55,6 per cento).

Tabella V.23: Sequestri di tabacchi lavorati esteri (TLE)*

Direzione Regionale/ Interregionale/ Interprovinciale	2017		2018		2019	
	Kg (tabacco sfuso)	# Pacchetti	Kg (tabacco sfuso)	# Pacchetti	Kg (tabacco sfuso)	# Pacchetti
Bolzano Trento	-	20	-	20	-	-
Campania e Calabria	73,8	477.077	5.171,7	502.407	64,1	34.073
Emilia-Romagna e Marche	497,1	9.120	52,4	262.377	51,8	31.842
Lazio e Abruzzo	1.312,0	481.348	532,9	194.905	28.353,6	220.843
Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta	548,5	10.137	12.463,2	639.529	284,4	460.807
Lombardia	3.512,7	140.677	1.181,6	248.652	555,3	143.719
Puglia, Molise e Basilicata	721,2	676.709	193,4	870.509	104,8	17.447
Sicilia	43,2	30.197	108,9	9.782	1.624,3	9.451
Toscana, Sardegna e Umbria	557,1	28.391	35,7	459.465	21,5	5.682
Veneto e Friuli V.G.	64.189,0	36.303	575,8	65.672	25.070,9	520.763
Totale**	71.454,6	1.889.979	20.315,6	3.253.318	56.130,7	1.444.627

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Note:

(*) Sequestri presso gli spazi doganali

(**) Pacchetti sequestrati per contrabbando e per contraffazione

Cap
V

Nel 2019, il 51,3 per cento del numero dei pacchetti sequestrati è collegato a due principali eventi: il primo ha determinato il sequestro di 450 mila pacchetti presso l'Ufficio delle Dogane di Genova. Nel secondo evento sono stati sequestrati 302 mila pacchetti presso l'Ufficio delle Dogane di Trieste. Il restante 48,7 per cento del quantitativo è distribuito su una grande quantità di piccole spedizioni rinvenute nei bagagli personali di passeggeri fermati nei principali scali portuali nazionali, passeggeri molto spesso fermati più di una volta, appartenenti alla stessa etnia, residenti nello stesso polo geografico italiano e in alcuni casi soliti trasportare anche ingenti quantità di denaro in entrata e in uscita dal territorio nazionale in maniera non sempre lecita.

Un nuovo *modus operandi* delle frodi, soprattutto per quanto riguarda i TLE provenienti dagli Emirati Arabi e dal Nord Africa, che spesso sono anche luoghi di smistamento di prodotti del tabacco che arrivano dai Paesi asiatici, è quello dell'utilizzo del documento doganale T1.

Tale documento viene utilizzato nel regime del Transito unionale esterno e, nella fisiologia dell'istituto, serve a movimentare una spedizione di merce "terza" da un punto all'altro dell'Unione Europea, in sospensione di fiscalità. Tuttavia, nel 2019 sono state scoperte frodi basate su falsi appuramenti del regime del transito, perpetrate allo scopo di immettere in contrabbando le TLE nel mercato interno dell'Unione.

Anche in termini di marchi di sigarette contrabbandate si è passati dai sequestri per contrabbando delle marche afferenti alle grandi case produttrici, ai prodotti contraffatti per poi assistere nell'ultimo decennio all'esplosione del fenomeno delle c.d. "cheap white", sigarette prodotte legalmente in alcuni Paesi dell'Est e del Medio Oriente, spesso con pacchetti molto simili alle marche più conosciute ed acquistate in Europa (fenomeno conosciuto come *look alike* o parassitismo), ma non ammesse alla vendita all'interno della UE perché considerate non rispondenti agli *standard* di sicurezza comunitari.

Tabella V.24: Numero di verifiche di laboratorio sui tabacchi lavorati

Tipologia	2016	2017	2018	2019
 Verifica dei livelli massimi delle emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio* sulle sigarette in fase di commercializzazione	944	924	900	199
 Verifica dei livelli massimi delle emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio sulle sigarette sia all'atto dell'iscrizione in tariffa di nuovi prodotti che in sede di modifica o di conferma dei contenuti di prodotti iscritti	46	61	41	51
 Sigari e Sigarette - classificazione dei prodotti ai fini dell'iscrizione nella tariffa di vendita	196	265	286	184
 Controlli sulla conformità delle sigarette ai requisiti antincendio "Reduced Ignition Propensity" (RIP)	182	159	145	83
Totale	1.368	1.409	1.372	517

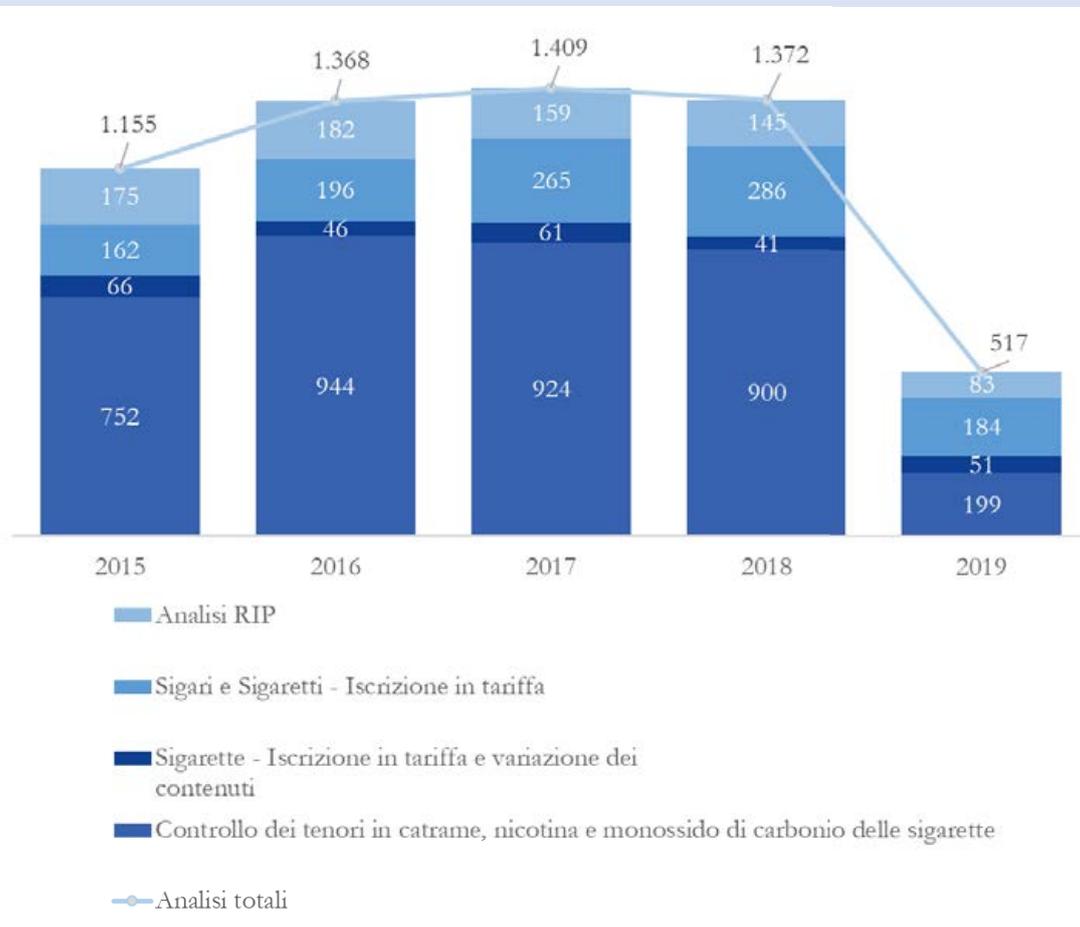
Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Note:

*Come disciplinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 6/2016 "I livelli di emissioni delle sigarette immesse sul mercato in Italia non superano rispettivamente:

- a) 10 mg di catrame per sigaretta;
- b) 1 mg di nicotina per sigaretta;
- c) 10 mg di monossido di carbonio per sigaretta.

** L'iscrizione in tariffa è il procedimento con cui l'Agenzia autorizza, previa verifica di completezza e regolarità delle richieste trasmesse dal produttore/importatore, la commercializzazione dei tabacchi lavorati sul territorio nazionale.

Figura V.17: Andamento del numero di verifiche di laboratorio sui tabacchi lavorati


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Dall'analisi del quadriennio 2015-2019 il numero complessivo delle verifiche di laboratorio effettuate sui tabacchi lavorati si è ridotto del 55,24 per cento (Figura V.17). In particolare, per le diverse tipologie di tabacchi lavorati, si evince che la riduzione complessiva è dovuta principalmente alla riduzione del numero di controlli dei tenori in catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette dei depositi fiscali produttivi e distributivi e dal controllo dei sigari e sigarette.

Infine, come illustrato nella Tabella V.25, per quanto riguarda i controlli effettuati nel 2019 sulla rete distributiva si registra una riduzione rispetto a quelli dell'anno precedente (-11,2 per cento) dopo un notevole aumento registrato nel 2018 rispetto al 2017 (+88,3 per cento). Anche il numero di controlli sui depositi fiscali dei tabacchi lavorati risulta in diminuzione nel 2019 rispetto al 2018 (-4,9 per cento).

Tabella V.25: Numero di controlli effettuati sulla rete distributiva e sui depositi fiscali

Ufficio dei Monopoli	Controlli effettuati (*)			Depositi fiscali controllati		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Abruzzo	261	507	422	12	8	5
Calabria	386	770	781	48	55	52
Campania	792	1.806	1.480	46	51	40
Emilia-Romagna	388	1.307	880	20	25	22
Friuli-Venezia Giulia	711	621	425	14	14	11
Lazio	969	2.094	1.668	54	94	69
Liguria	375	375	604	21	21	17
Lombardia-Brescia	937	1.529	1.705	39	26	38
Marche	593	663	739	22	22	21
Piemonte, Valle D`Aosta- Alessandria	637	1.114	1.032	40	35	42
Puglia, Basilicata e Molise	737	730	1.215	48	39	36
Sardegna	320	667	557	22	17	22
Sicilia	732	1.824	1.441	57	46	43
Toscana	538	1.445	976	36	27	35
Trentino-Alto Adige e Veneto	683	1.525	1.155	41	44	48
Umbria	207	476	419	14	10	7
Totale	9.266	17.453	15.499	534	534	508

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Valori riferiti agli anni 2017, 2018 e 2019

Note: (*) Inclusi i controlli effettuati presso i distributori automatici

V.4 Attività di verifica e controllo nel settore dei giochi

V.4.1 Il contrasto al gioco illegale

Nel settore dei controlli, l'azione ADM è rivolta all'individuazione di tutte le forme di irregolarità nelle modalità di offerta autorizzata (ad esempio: non conformità delle apparecchiature, irregolarità dei comportamenti, irregolarità nella gestione dei flussi finanziari, nel pagamento delle vincite e nell'entrata erariale) e al deciso contrasto a tutta l'offerta illegale, con verifiche capillari e pesanti sanzioni.

Le aree dell'illecito riguardano essenzialmente i seguenti comparti:

- il gioco fisico/*on line*, mediante i cosiddetti “Totem”;
- il gioco *on line* effettuato mediante i CTD (Centri Trasmissione Dati) o i PDR (punti di ricarica);
- l'alterazione degli apparecchi da divertimento (*slot*).

Si tratta di tipologie di gioco che aggirano le disposizioni e i vincoli del sistema concessorio, utilizzando canali alternativi a quelli ufficiali, sia per sottrarsi al pagamento delle imposte, sia per occultare i destinatari dei relativi profitti.

Cap V

Ad oggi i controlli possono essere così suddivisi:

- sui concessionari. Consistono nella verifica della permanenza dei requisiti soggettivi delle società e delle persone che rivestono ruoli decisionali all'interno delle stesse. I requisiti sono richiesti per l'assegnazione e il mantenimento delle concessioni (onorabilità, solidità finanziaria, ecc.), nonché per tutti gli adempimenti necessari alla gestione del gioco (es: versamenti di imposte o altre entrate erariali, regolare pagamento delle vincite, rispetto dei regolamenti dei giochi, obblighi di investimento, conformità a normative antiriciclaggio, iscrizione ad albi, vigilanza sulla filiera, ecc.);
- sugli esercizi di gioco. Consistono in accertamenti condotti dal personale ADM sul territorio. Nel 2019, l'attività di verifica ha riguardato un numero di esercizi superiore alla media degli anni precedenti, nonostante la riduzione della rete di offerta legale dei giochi;
- nel settore degli apparecchi da intrattenimento, in cui è stato controllato circa il 35 per cento del totale degli esercizi, inclusi quelli in cui si effettua gioco senza autorizzazione;
- sul *web*. Consistono nelle verifiche sui siti *internet* e nell'inibizione di quelli privi delle autorizzazioni previste (ad oggi, i siti inibiti sono oltre 8.000, con più di 10,3 milioni di tentativi di accesso a domini illegali bloccati);
- sulle apparecchiature o piattaforme di gioco. Si tratta di controlli tecnici sugli apparecchi da gioco e sulle piattaforme *software* di gestione delle reti e di erogazione del gioco, di cui si avvalgono i concessionari. Il monitoraggio riguarda la conformità alle regole di costruzione e alle norme primarie o secondarie di settore emanate dall'Agenzia, oltreché la sicurezza, la regolare erogazione delle vincite e la corretta determinazione dei flussi erariali.

Si tratta di controlli ad elevatissimo grado di complessità tecnologica e delicatezza, che richiedono un costante aggiornamento del personale assegnato a queste funzioni.

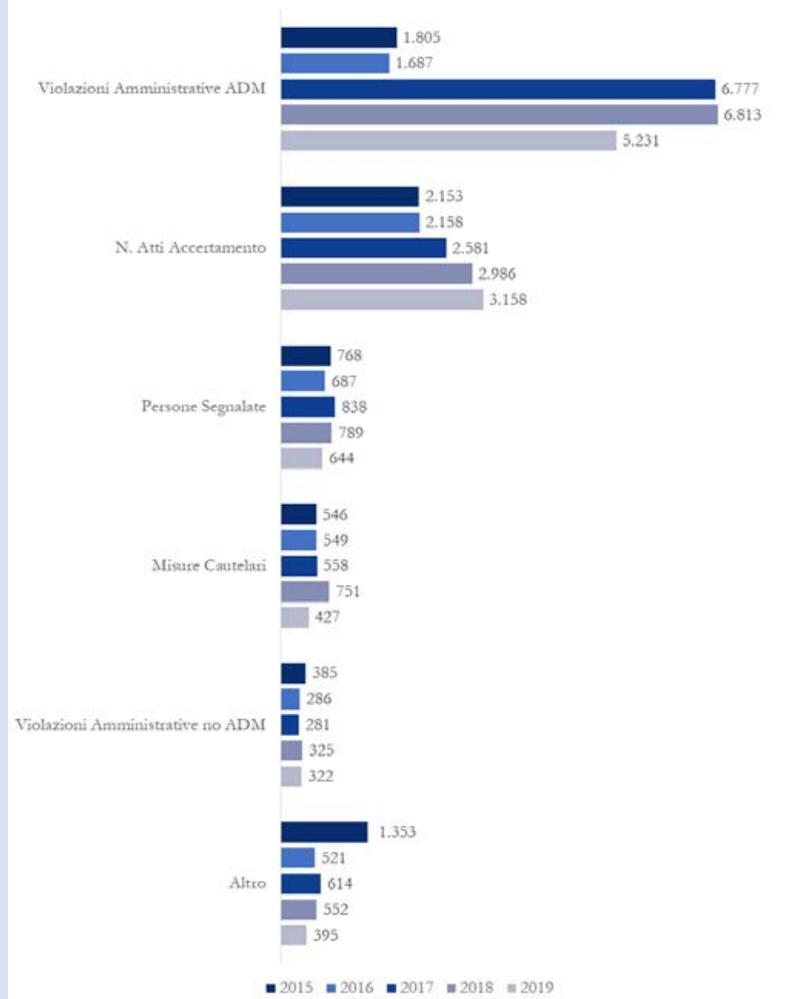
Tabella V.26: Riepilogo nazionale del numero di Esercizi controllati

Controlli					
Anno di riferimento	2015	2016	2017	2018	2019
Esercizi controllati	32.015	33.578	35.166	38.745	34.920

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)

Le attività oggetto di controllo comprendono tutti gli esercizi in cui vi è offerta di gioco lecito, tra cui apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT), scommesse (negozi di gioco e *corner*), ricevitorie lotto, enalotto e punti di vendita lotterie, sale bingo, nonché esercizi in cui viene rilevata offerta illegale di gioco. Occorre tenere presente che in alcuni esercizi vi è compresenza di più tipologie di offerta, pertanto dei controlli può non coincidere con il totale degli esercizi considerati separatamente.

Nel periodo di riferimento 2015 - 2019, come mostrato dai risultati della Tabella V.26, il numero dei controlli a livello nazionale sugli esercizi è aumentato del 9,1 per cento, anche se il dato più alto registrato nel periodo di riferimento è quello del 2018, pari a 38.745, ovvero 10,9 per cento in più del 2019.

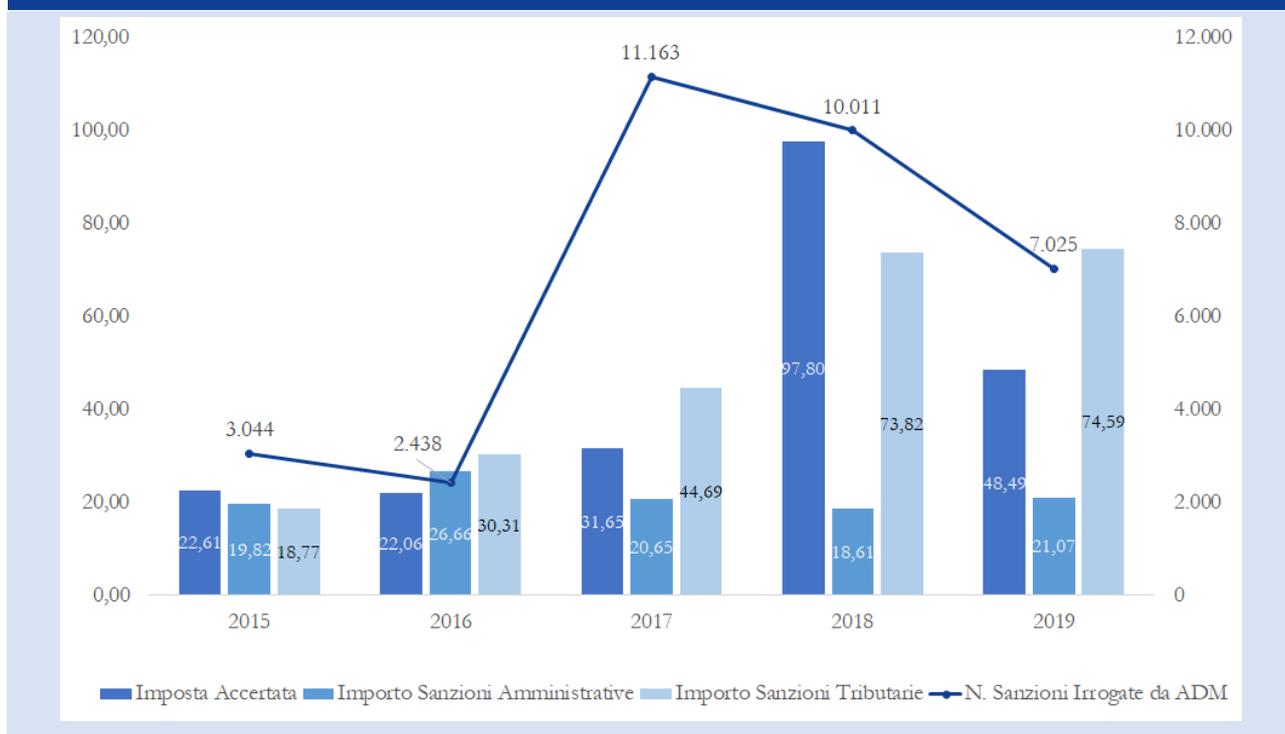
Figura V.18: Riepilogo nazionale del numero di violazioni per tipologia


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)

Nota: la Categoria Altro comprende violazioni penali, persone denunciate all'AG, sequestri penali
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.84

Nel periodo di riferimento 2015 - 2019, emerge, dai dati della Figura V.18, un netto aumento delle violazioni amministrative irrogate da ADM (incremento del 189,81 per cento) e del numero di Atti di Accertamento (46,68 per cento). Diversamente, si è verificato un calo del numero violazioni penali riscontrate (-70,52 per cento), così come per il numero di persone denunciate all'AG (-74,92 per cento).

Figura V.19: Riepilogo nazionale di imposta accertata e sanzioni comminate

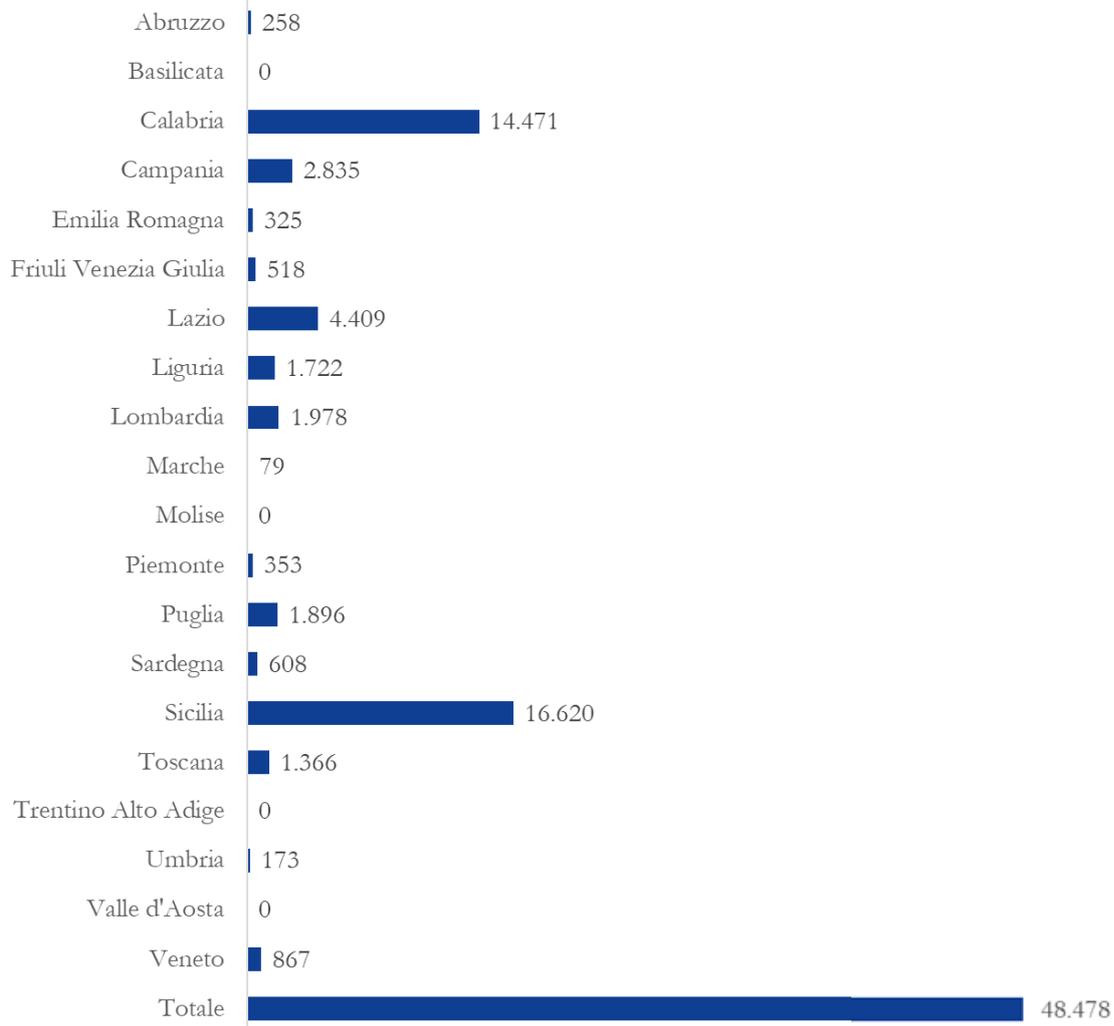


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.85

Valori dell'imposta accertata e degli importi
espressi in milioni di euro

L'imposta accertata nel 2019, come illustrato nella Figura V.19, conferma l'andamento crescente dell'attività di contrasto all'evasione delle imposte nel settore dei giochi, registrato in media negli anni precedenti. Fa eccezione il "picco" nell'imposta accertata nel 2018 dovuto agli esiti di due casi di evasione di rilevante entità emersi in quell'anno.

Figura V.20: Imposta accertata per Ufficio dei Monopoli



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)

Valori in migliaia di euro

L'imposta accertata nelle regioni della Calabria e della Sicilia è superiore rispetto a quella nelle altre regioni. Ciò è da imputarsi ad una alta incidenza di fenomeni criminosi, circostanza che determina una maggiore positività dell'esito dei controlli.

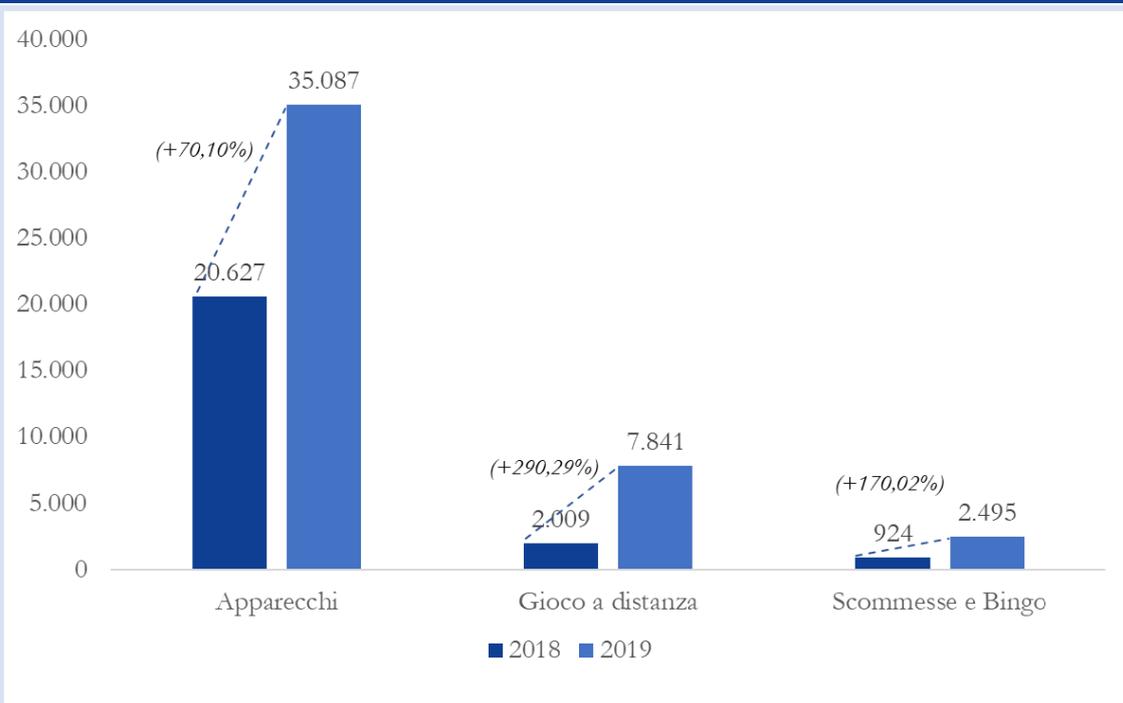
Focus V.10: L'impatto della nuova normativa antiriciclaggio nel settore dei giochi

In attuazione della IV direttiva, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo il Decreto Legislativo 25 Maggio 2017, n. 90 e la Legge 27 Dicembre 2017, n. 205, hanno integrato il Decreto Legislativo 21 Novembre 2007, n. 231 introducendo il Titolo IV che prevede disposizioni specifiche per i prestatori di servizi di gioco, a partire dalle misure per la mitigazione del rischio.

In particolare, ADM, nell'esercizio delle proprie competenze e attribuzioni istituzionali nel comparto del gioco pubblico, ha il potere di verificare l'osservanza degli adempimenti cui i concessionari sono tenuti e di emanare linee guida, ad ausilio dei concessionari stessi, adottando ogni iniziativa utile a sanzionarne l'inosservanza.

Le linee guida ad ausilio dei concessionari di gioco sono state emanate dall'Agenzia il 18 Febbraio 2019 in ordine agli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio.

Come si evince dalla Figura, l'emanazione di linee di orientamento univoche ha consentito un notevole incremento delle segnalazioni per l'anno 2019 rispetto al 2018.

Figura V.21: Confronto dell'andamento delle segnalazioni sospette nell'ultimo biennio


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.86

Valori riferiti all'anno 2018 e 2019

V.4.2 Settore Scommesse - Riepilogo nazionale

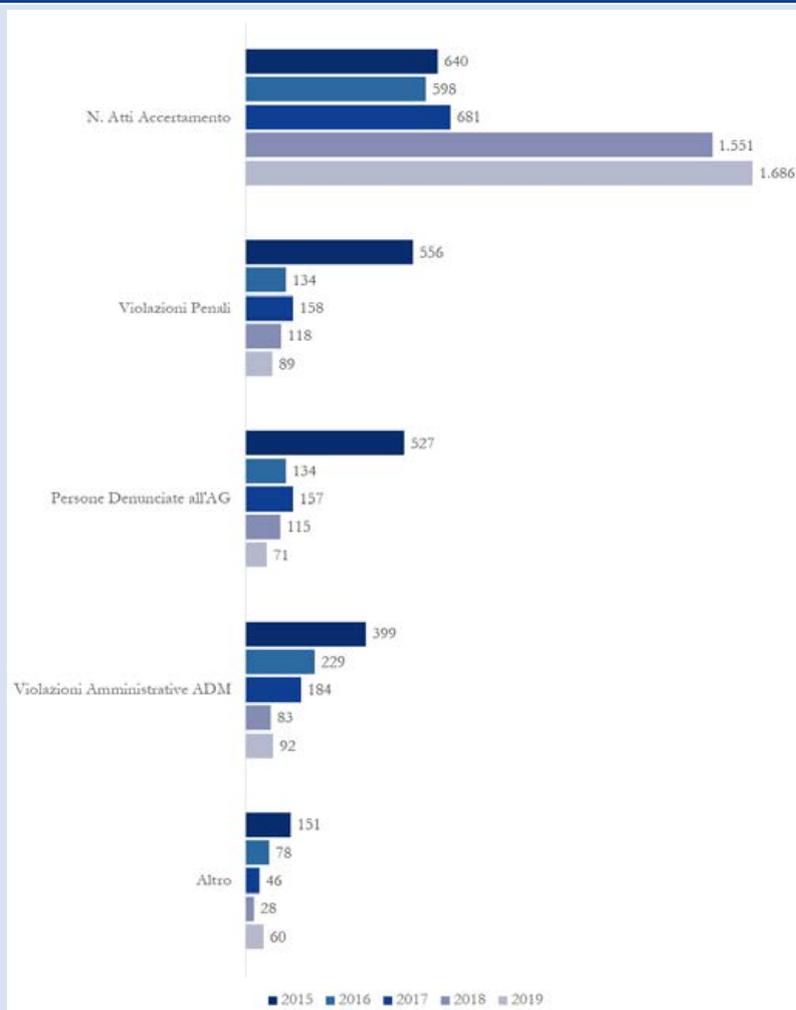
Nel periodo di riferimento 2015-2019, il numero dei controlli a livello nazionale sugli esercizi nel settore scommesse è diminuito del 24,7 per cento, anche se il dato del 2019 risulta maggiore se confrontato con quello del 2018, ovvero il dato è superiore del 6,0 per cento (cfr. Tabella V.27).

Tabella V.27: Riepilogo nazionale del numero di Esercizi controllati nel settore Scommesse

Anno di riferimento	2015	2016	2017	2018	2019
Esercizi controllati	4.769	4.257	3.669	3.389	3.592

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Figura V.22: Riepilogo nazionale delle violazioni per tipologia nel settore Scommesse

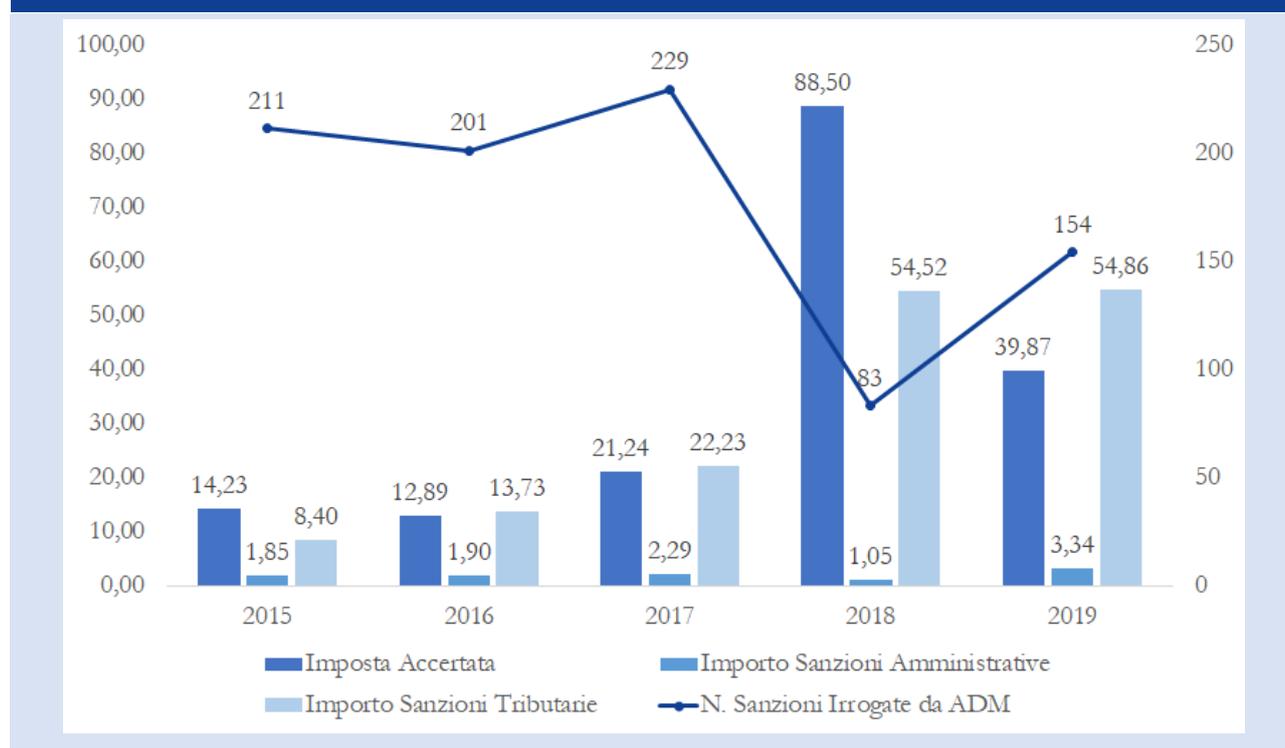


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)

Note: (*) La categoria Altro comprende persone segnalate, violazioni amministrative irrogate da soggetti diversi da ADM, misure cautelari, sequestri penali. Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.89

Nel periodo di riferimento 2015 - 2019, come illustrato nella Figura V.22, emerge un forte calo delle violazioni penali riscontrate (-83,99 per cento), così come si è ridotto il numero delle persone denunciate all'AG (-86,53 per cento) e il numero delle violazioni amministrative di competenza ADM (-76,94 per cento). Al contrario è aumentato il numero di Atti di Accertamento (163,44 per cento), registrando nel 2019 il valore più alto nel periodo di riferimento.

Figura V.23: Riepilogo di imposta accertata e sanzioni irrogate nel settore Scommesse



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.90

Valori dell'imposta accertata e degli importi
espressi in milioni di euro

L'imposta accertata nel 2019, come illustrato nella Figura V.23 conferma l'andamento crescente dell'attività di contrasto all'evasione delle imposte nel settore, registrato in media negli anni precedenti. Fa eccezione il "picco" nell'imposta accertata nel 2018 dovuto agli esiti di casi di evasione di rilevante entità emersi in quell'anno. Le sanzioni tributarie del 2019 sono in parte riferite ad accertamenti svolti nell'anno precedente.

V.4.3 Settore AWP (*Amusement With Prize o Newslot*) - Riepilogo Nazionale

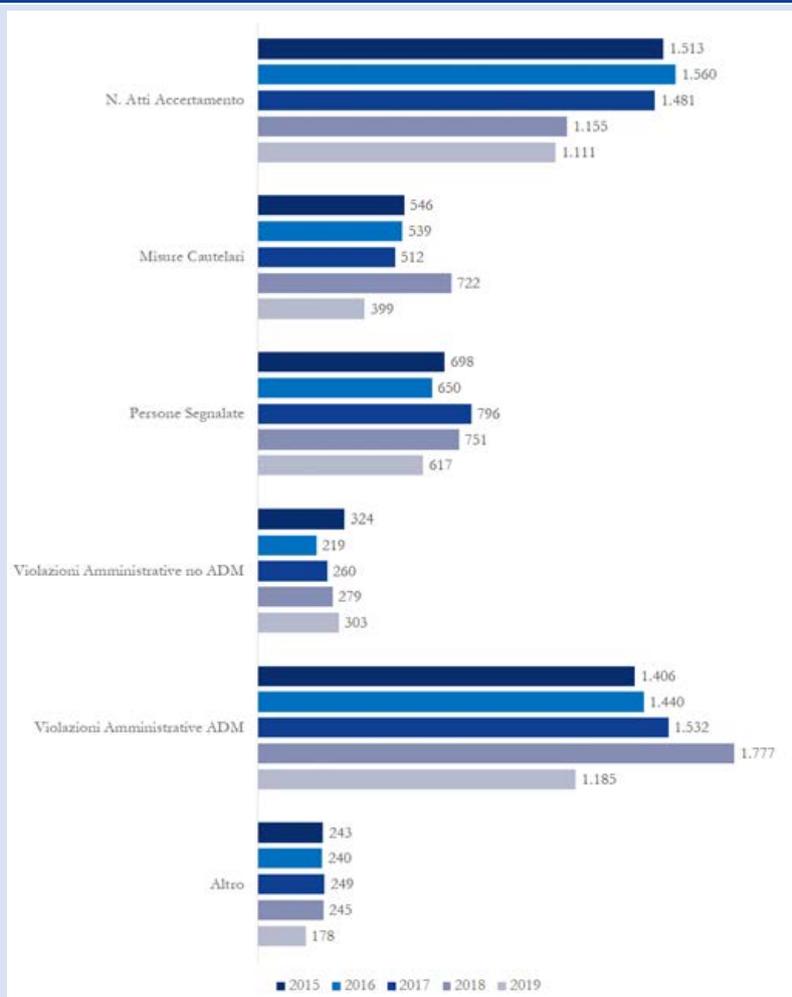
Tabella V.28: Riepilogo nazionale del numero di Esercizi controllati nel settore AWP

Anno di riferimento	2015	2016	2017	2018	2019
Esercizi controllati	26.572	28.860	24.973	27.239	23.886

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)

Nel periodo di riferimento 2015 - 2019, come riportato in Tabella V.28, il numero dei controlli a livello nazionale sugli esercizi nel settore AWP è diminuito del 10,1 per cento. Il dato del 2019 risulta il più basso del periodo di riferimento e se confrontato con quello del 2018, gli esercizi controllati calano del 12,3 per cento.

Figura V.24: Riepilogo nazionale delle violazioni riscontrate per tipologia nel settore AWP



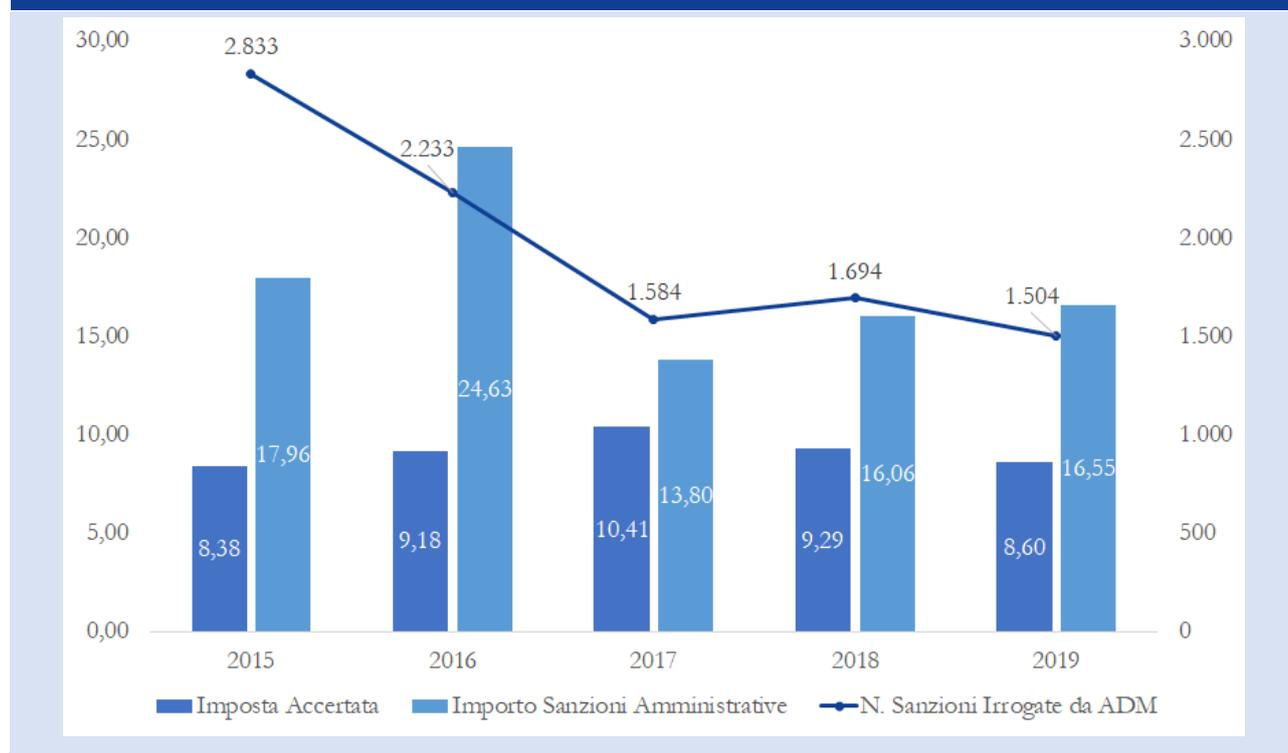
Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)

Note: (*) La categoria Altro comprende: persone denunciate all'AG, violazioni penali, sequestri penali
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.94

Dalla Figura V.24, nel periodo di riferimento 2015 - 2019, emerge un calo per tutte le tipologie di violazioni. In particolare, si registra una diminuzione delle violazioni amministrative irrogate da ADM (-15,72 per cento) così come per il numero di Atti di Accertamento (-26,57 per cento).

Le altre variazioni significative riguardano le violazioni penali riscontrate (- 31,00 per cento), così come di persone denunciate all'AG (-27,72 per cento).

Figura V.25: Riepilogo di imposta accertata e sanzioni irrogate nel settore AWP



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati SIC (Sistema Integrato dei Controlli)
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.95

Valori di imposta accertata e importo sanzioni amministrative espressi in milioni di euro

Focus V.11: L'UISS e la Convenzione di Magglingen

L'Unità Investigativa Scosse Sportive (UISS), istituita con decreto del Ministro dell'Interno del 15 Giugno 2011, successivamente modificato con decreto del Ministero dell'Interno 31 Luglio 2017, è un Organismo che opera presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza con i seguenti compiti:

- monitoraggio e analisi delle notizie pervenute dagli organismi preposti all'organizzazione, alla gestione e alle attività di controllo - comprese quelle concernenti la prevenzione di episodi di violenza - delle manifestazioni sportive di cui alla Legge 13 Dicembre 1989, n. 401, al fine di prevenire e contrastare i fenomeni illeciti nel settore delle scommesse;
- proposta di idonee strategie di prevenzione e contrasto;
- proposta di iniziative finalizzate all'incremento della cooperazione internazionale di polizia nel settore.

In data 7 Settembre 2011 sono state approvate le Linee Guida di funzionamento dell'UISS, poi modificate con l'adozione delle nuove Linee Guida del 16 Febbraio 2018. Nel documento sono specificati gli Organi e i compiti agli stessi affidati nonché, con riferimento sia alle scommesse sportive sia alle scommesse ippiche, gli indici di anomalia per l'individuazione delle scommesse anomale.

All'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in qualità di componente dell'UISS, è affidato il compito di analizzare i flussi di scommesse e trasmettere eventuali segnalazioni in caso di riscontro di anomalie.

Con decreto del Capo della Polizia - Dipartimento Generale della Pubblica Sicurezza del 23 Ottobre 2017, sono stati nominativamente individuati i componenti dell'UISS. Per l'Agenzia è stato individuato il Dirigente dell'Ufficio Scommesse, unità cui è affidata la competenza in materia di scommesse sportive e ippiche e di monitoraggio dei relativi flussi di raccolta.

Nell'ambito dell'UISS, opera il Gruppo Investigativo Scommesse Sportive (GISS), anch'esso istituito con il citato decreto del 15 Giugno 2011; tale Organismo ha il compito di svolgere i necessari approfondimenti investigativi riguardo alle segnalazioni trasmesse dall'UISS. L'Agenzia non è attualmente componente di tale Organismo, costituito dalle Forze di Polizia, ma partecipa ai lavori qualora ne sia riscontrata la necessità.

Nel settembre 2014 è stata sottoscritta a *Magglingen* la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive. L'Italia è stata il quinto Paese a procedere alla sua ratifica e, pertanto, sulla base di quanto disposto dall'articolo 32, paragrafo 4, la Convenzione è entrata in vigore il 1° Ottobre 2019.

Oggetto della Convenzione è combattere la manipolazione delle competizioni sportive al fine di proteggere l'integrità e l'etica dello sport in conformità al principio dell'autonomia dello sport.

Principali obiettivi sono:

- prevenire, identificare e sanzionare le manipolazioni nazionali o transnazionali delle competizioni;
- promuovere la cooperazione nazionale e internazionale contro la manipolazione delle competizioni sportive tra le autorità pubbliche interessate e con le organizzazioni coinvolte nello sport e nelle scommesse sportive.

La Convenzione promuove una forte e intensa collaborazione tra i diversi Paesi che aderiscono nonché il coinvolgimento da parte di ciascun Paese di tutti gli *stakeholder* interessati dal fenomeno.

ADM è identificata dall'articolo 3 della Legge 3 Maggio 2019 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a *Maglingen* il 18 Settembre 2014” come l'Autorità per la regolamentazione delle scommesse sportive ai sensi dell'articolo 9 della Convenzione.

Nel corso del 2019, all'esito di un tavolo di lavoro congiunto tra Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno e ADM, è stato predisposto uno schema di norma di modifica dell'articolo 3 della citata Legge. Elementi principali dell'intervento legislativo sono:

- individuazione dell'UISS (Unità Informativa Scommesse Sportive) quale Organo destinato ad assumere il ruolo di Piattaforma Nazionale, ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione di *Maglingen*;
- inclusione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, insieme alle Forze di Polizia tra i componenti di una Sezione dell'UISS dedicata al coordinamento della lotta alla manipolazione delle competizioni sportive (ruolo attualmente svolto dal GISS);
- introduzione della base giuridica prevista dalle disposizioni in materia di protezione dei dati personali del nuovo Regolamento europeo in materia di dati personali (articolo 6, paragrafo 3, punto b), Regolamento UE 27 Aprile 2016, n. 679) e del Decreto Legislativo 30 Giugno 2003, n. 196.

V.4.4 Attività di contrasto sul divieto di gioco ai minori

Tabella V.29: Violazioni riscontrate e sanzioni irrogate

Anno di riferimento	2017	2018	2019
Numero Violazioni Accertate	46	54	48
Numero Sanzioni Irrogate	42	46	37
Importo Sanzioni Irrogate (in €)	343.332	328.967	316.167
Numero Esercizi Sospesi	33	20	39
Numero giorni Sospensione Disposti	404	196	385

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

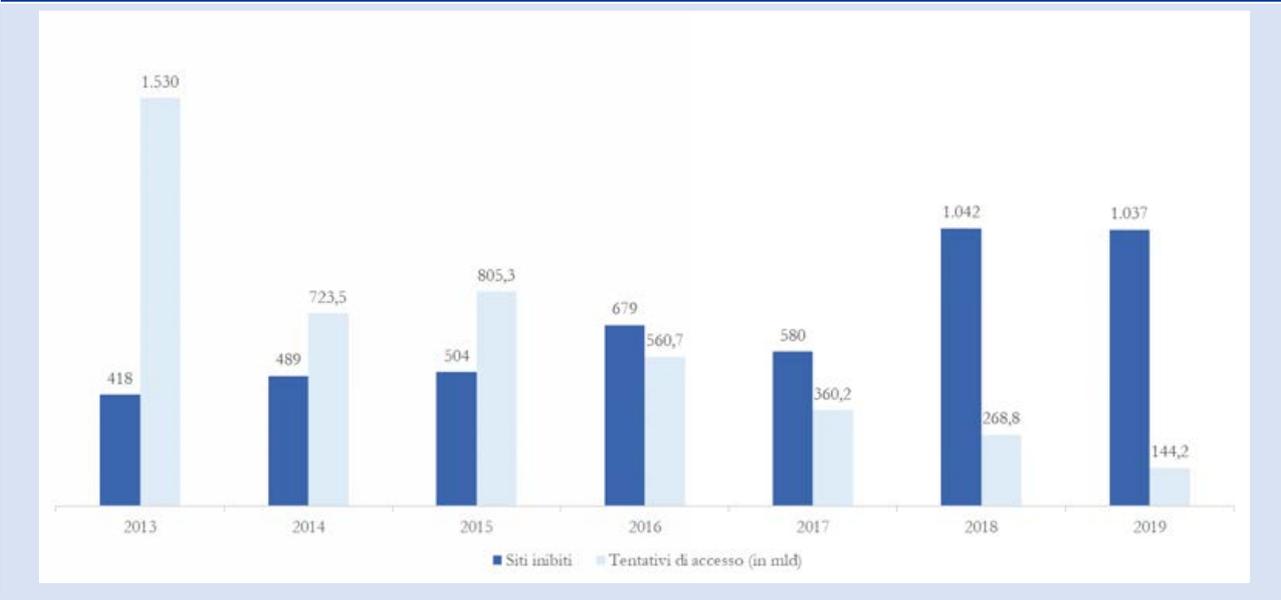
V.4.5 Inibizione dei siti *web* irregolari

Nel periodo 2013 - 2019, l'attività di inibizione dei siti *web* irregolari è stata costante. Dal 2019 vengono inibiti, oltre ai siti con offerta di gioco, anche quelli con offerta di tabacchi e liquidi da inalazione contenenti nicotina.

Il risultato riportato in Figura V.26, mostra il continuo calo di accessi registrati a siti irregolari legato anche al progressivo aumento dei siti inibiti.

Il totale dei siti inibiti tra il 2013 ed il 2019 è stato di 4.749 mentre i tentativi di accesso sono stati 4.393.280.688. Confrontando i dati del 2019 con quelli del 2013 si evidenzia un aumento del 148,1 per cento dei siti inibiti ed una diminuzione del 90,57 per cento dei tentativi di accesso.

Figura V.26: Andamento dei siti *web* irregolari inibiti e tentativi di accesso registrati



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.96

Cap
V

Relativamente alla “Riduzione del fenomeno della ludopatia”, l’Agenzia nel 2019 ha proseguito e rafforzato l’attività diretta all’implementazione degli strumenti di prevenzione del gioco patologico. In particolare, è stato avviato un progetto finalizzato a rendere più chiare e diffuse le informazioni fornite all’utenza attraverso il sito *internet* dell’Agenzia potenziando e arricchendo la pagina dedicata e le *FAQ*, con risalto anche al numero verde nazionale per il sostegno alle persone in difficoltà con il gioco d’azzardo.

A tal fine è stata realizzata la piattaforma SMART (Statistiche, Monitoraggio e Analisi della Raccolta Territoriale gioco fisico), un sistema di rappresentazione dei dati sintetici e analitici sul gioco fisico in Italia per:

- il monitoraggio dei dati nazionali e territoriali (raccolta, vincite, spesa, Erario), relativi al gioco fisico pubblico, sintetici ed analitici;
- la rappresentazione dell'andamento di ciascun dato nel tempo (annualità pregresse consolidate ed annualità corrente);
- l'analisi la distribuzione sul territorio dei punti di vendita del gioco fisico;
- varie tipologie di analisi (es. raccolta o spesa del giocatore su reddito, ecc.)

Tale applicativo è stato sviluppato in un primo momento sul settore apparecchi per essere allargato in seguito alle altre tipologie di gioco fisico.

A seguito della messa in esercizio, avvenuta nel luglio 2019, l'applicativo è stato poi reso disponibile nel mese di ottobre non solo a tutti gli Uffici dell'Amministrazione ma anche alla Guardia di Finanza e anche a tutti gli enti locali che ne facciano richiesta.

V.5 I laboratori chimici

L'Agenzia dispone di 16 laboratori chimici diffusi su tutto il territorio nazionale. Le sedi dei Laboratori chimici rappresentano poli tecnologicamente avanzati in grado di garantire con eguale cura istituzioni e consumatori.

Oltre alle 16 sedi fisiche ADM è dotata anche di 2 laboratori mobili impiegati in campagne antifrode, settore accise prodotti petroliferi, e repressione dello spaccio di sostanze stupefacenti.

I Laboratori chimici doganali applicano un Sistema di Qualità conforme alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025 e sono accreditati dall'ente nazionale ACCREDIA per un numero di prove superiore a 560.

Ogni laboratorio è specializzato in uno o più settori merceologici ed è collegato con tutti gli altri e con gli Uffici Centrali tramite sistemi di videoconferenza ad alta definizione. La mappatura di dettaglio delle specializzazioni è illustrata in Tabella V.30.

Tabella V.30: Categorie merceologiche trattate nei diversi laboratori chimici

Categoria merceologica	Cagliari	Palermo	Roma	Napoli	Milano	Verona	Bologna	Torino	Livorno	Catania	Trieste	Genova	Venezia	Bari	Savona	N. Laboratori
Stupefacenti	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15
Materie vinose e prodotti fermentati; vini per la distillazione	x	x		x		x	x	x	x		x					8
Bevande spiritose; acquaviti e liquori	x	x		x		x	x	x	x		x					8
Caff�, the, spezie e loro preparazioni	x	x		x					x		x	x			x	7
Zuccheri, miele, cacao e prodotti dell'industria alimentare	x	x		x		x	x	x				x				7
Vini per l'alimentazione umana; aceti materie vinose e prodotti fermentati	x	x		x		x	x	x	x							7
Alcoli (e denaturanti)	x	x		x			x	x	x		x					7
Prodotti petroliferi e denaturanti, slops, fondami di serbatoio, miscele accidentali	x		x		x				x	x			x	x		7
Emulsioni di prodotti petroliferi	x		x		x				x	x			x	x		7
Carni, pesci (anche congelati) e loro preparazioni (escluse le conserve)		x		x		x	x	x				x				6
Oli e grassi animali e vegetali; conserve sott'olio	x	x	x			x						x		x		6
Birre e bevande (escluse le acque)	x	x		x		x	x	x								6

Categoria merceologica	Cagliari	Palermo	Roma	Napoli	Milano	Verona	Bologna	Torino	Livorno	Catania	Trieste	Genova	Venezia	Bari	Savona	N. Laboratori
destinate al consumo umano)																
Biodiesel e sue miscele con prodotti petroliferi	x		x		x				x	x			x	x		6
Cereali (tranne riso), derivati e prodotti di trasformazione	x	x		x								x	x			5
Ortaggi, legumi, frutta (e preparati), produzione conserviera; succhi ed estratti vegetali alimentari	x	x		x		x	x									5
Latte e derivati; uova	x			x			x	x								4
Semi, sementi e piante; cascami alimentari e mangimi	x	x									x	x				4
Prodotti minerali e inorganici; concimi			x		x					x						3
Prodotti organici e farmaceutici			x		x					x						3
Oli essenziali; prod. Cosmetici (e denat.), oleoresine, succhi ed estratti vegetali (non alim.)			x		x					x						3
Prodotti dell'industria chimica (organica ed inorganica) materie plastiche, gomme e loro lavorazioni			x		x					x						3
Riso						x									x	2

Categoria merceologica	Cagliari	Palermo	Roma	Napoli	Milano	Verona	Bologna	Torino	Livorno	Catania	Trieste	Genova	Venezia	Bari	Savona	N. Laboratori
Tabacchi (anche lavorati) e sucedanei			x		x											2
Metalli, leghe e acciai e loro lavorazioni			x										x			2
Pelli, legni, carta e loro lavorazioni			x		x											2

**Cap
V**

Attraverso il sistema informatico SISLAB, integrato in ambiente AIDA, i campioni vengono automaticamente indirizzati verso il laboratorio specializzato, per mezzo di un algoritmo di assegnazione, che tiene conto della disponibilità e assicura in tal modo la riduzione dei tempi di attesa dell'analisi. All'interno del laboratorio, ogni campione soggetto a controlli analitici è gestito informaticamente dall'applicativo LIMS (*Laboratory Information Management System*) interfacciato con il sistema SISLAB.

Fra i compiti istituzionali dei Laboratori chimici si distinguono quelli per la lotta al traffico illecito delle sostanze stupefacenti, il controllo delle merci che contengono organismi geneticamente modificati (OGM), l'analisi delle gemme e dei metalli preziosi, il contrasto all'inquinamento ambientale (controllo dello zolfo e dei metalli pesanti nei carburanti e nei combustibili), la tutela dei consumatori (sicurezza del giocattolo, verifica dell'etichettatura dei prodotti tessili secondo Reg. UE 1007/2011).

Inoltre, l'Agenzia dispone di un Laboratorio chimico presso la sede centrale che si occupa di:

- emettere pareri tecnici non vincolanti per il rilascio di Informazioni Tariffarie Vincolanti (ITV) e per l'applicazione aliquota IVA;
- emettere pareri tecnici vincolanti per il rilascio di autorizzazioni ad uso esente da accisa.

I Laboratori hanno instaurato una collaborazione amministrativa con il MISE, fornendo supporto tecnico per problematiche inerenti al Reg. UE 1007/2011, relativo alle denominazioni delle fibre tessili e all'etichettatura e al contrassegno della composizione fibrosa dei prodotti tessili. Nell'ambito di questa collaborazione i laboratori hanno vinto un *tender* europeo, in seno alla DG GROW, che li ha portati alla partecipazione ad un progetto per la stesura delle "*Technical guidelines for EU textile laboratories*", pubblicate dalla Commissione il 10 Febbraio 2020.

Nel 2019 la rete di laboratori dell'Agenzia ha ricevuto più di 55 mila campioni, la cui quasi totalità è stata analizzata, provenienti per circa il 35 per cento da organi istituzionali e privati.

Tabella V.31: Totale dei campioni pervenuti e analizzati distinti per tipologia di richiedente

Laboratori	Istituzionali		Privati		Altri enti (**)		Totali (***)	
	Pervenuti	Analizzati(*)	Pervenuti	Analizzati(*)	Pervenuti	Analizzati(*)	Pervenuti	Analizzati(*)
Bari	831	841	62	62	1.899	1.900	2.792	2.803
Bologna	1.266	1.265	69	69	563	563	1.898	1.897
Cagliari	757	759	474	474	1.047	1.039	2.278	2.272
Catania	209	217	6	6	3.764	3.770	3.979	3.993
Genova	583	564	1.103	1.095	6.343	6.333	8.029	7.992
Livorno	1.063	1.157	160	160	3.487	3.482	4.710	4.799
Milano	2.150	2.168	601	605	1.776	1.900	4.527	4.673
Napoli	655	678	38	38	4.183	4.183	4.876	4.899
Palermo	1.433	1.414	2.004	2.004	1.076	1.076	4.513	4.494
Roma	1.221	1.126	206	206	1.927	1.909	3.354	3.241
Savona	10	12	1	1	2.859	2.859	2.870	2.872
Torino	1.697	1.672	235	194	1.807	1.753	3.739	3.619
Trieste	250	249	1	1	3.071	3.071	3.322	3.321
Venezia	1.139	1.093	160	232	1.090	1.132	2.389	2.457
Verona	743	790	432	437	935	935	2.110	2.162
Totale	14.007	14.005	5.552	5.584	35.827	35.905	55.386	55.494

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Note:

(*) Si considerano anche i campioni pervenuti nel periodo precedente a quello di riferimento

(**) Analisi non a pagamento per conto di altri enti: GdF, Min. Ambiente, ecc.

(***) Dati comprensivi dei campioni per il mantenimento del Sistema Qualità

I campioni pervenuti presso i laboratori dell'Agenzia sono stati analizzati per verificare la conformità o meno di prodotti afferenti alle principali categorie di prodotto quali stupefacenti e sostanze psicotrope, prodotti alimentari, prodotti petroliferi e prodotti alcolici. In totale nel 2019 a valle delle analisi di laboratorio sono state accertate 7.433 non conformità (cfr. Tabella V.32).

Tabella V.32: Totale dei campioni suddivisi per macrocategorie merceologiche

Macrocategoria merceologica	Pervenuti	Analizzati (*)	Non conformi
Metalli preziosi - Materiali gemmologici	906	907	21
Ogm	335	332	41
Prodotti alcolici	5.433	5.472	224
Prodotti alimentari	12.339	12.265	120
Prodotti industriali	526	519	162
Prodotti inorganici e metalli	451	477	89
Prodotti organici e farmaceutici	574	617	63
Prodotti petroliferi	8.253	8.429	641
Prodotti proteici, oli e grassi	4.172	4.169	136
Stupefacenti e sostanze psicotrope	22.397	22.307	5.936
Totale	55.386	55.494	7.433

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Note:(*) Si considerano anche i campioni pervenuti nel periodo precedente a quello di riferimento

Focus V.12: Laboratorio mobile

La campagna Carburanti 2019 contro le frodi nel settore dei prodotti energetici, messa a punto nella Regione Sicilia è stata sviluppata per analizzare i campioni rilevati, sia presso la sede di Catania che presso la sede del prelievo con l'ausilio del laboratorio mobile.

Tabella V.33: Campioni prelevati dai diversi Uffici e inviati al Laboratorio di Catania

UD	campioni	non conformi	% positività
Catania	10	2	20,00%
Messina	20	1	5,00%
Palermo	20	10	50,00%
Porto Empedocle	25	2	8,00%
Siracusa	39	9	23,08%
Trapani	19	2	10,53%
Totale	133	26	19,55%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Dei 26 campioni non conformi 4 erano benzine e 22 gasoli a conferma di una maggiore virulenza delle frodi nel settore degli oli da gas.

I motivi di non conformità per i campioni di benzina riguardano la presenza di altobollenti (aggiunta fraudolenta di prodotti pesanti) mentre le non conformità per i campioni di gasolio sono legate al basso punto d'infiammabilità nel 50 per cento dei casi (aggiunta fraudolenta di prodotti leggeri), la denaturazione non a norma nel 27 per cento dei casi (errata denaturazione o diluizione con altri prodotti) e la presenza di altobollenti nel 23 per cento dei casi (aggiunta fraudolenta di prodotti pesanti).

Tabella V.34: Controlli effettuati attraverso l'impiego del laboratorio chimico mobile

UD	impianti	campioni	non conformi	% positività su campioni	% positività su impianti
Catania	8	18	2	11,11%	25,00%
Messina	13	25	1	4,00%	7,69%
Palermo	5	8	1	12,50%	20,00%
Porto Empedocle	26	41	1	2,44%	3,85%
Siracusa	18	34	3	8,82%	16,67%
Trapani	14	16	1	6,25%	7,14%
Totale	84	142	9	6,34%	10,71%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Per quanto attiene all'utilizzo del laboratorio mobile, sono state riscontrate 9 non conformità su 142 campioni di gasolio (cfr.

Tabella V.34), per i quali è stato rilevato un basso punto d'infiammabilità (aggiunta fraudolenta di prodotti leggeri).

V.5.1 Convenzioni per la sicurezza dei giocattoli

Già dal 2011 è in atto una convenzione con Istituto Superiore di Sanità e Ministero dello Sviluppo Economico volta a verificare la conformità dei giocattoli alle normative sulla sicurezza. Sulla scia di tali esperienze, ADM ha provveduto a dotare i suoi laboratori degli ausili tecnologici atti al rilascio di dette conformità, sempre orientati alla tutela del consumatore, soprattutto dei più indifesi, grazie alla posizione privilegiata di controllo dei prodotti all'ingresso nel Mercato Comune.

Dai risultati riportati in Tabella V.35 e Figura V.27, emerge che i laboratori impegnati nell'analisi della conformità dei giocattoli hanno incrementato il numero di campioni analizzati negli anni, rilevando nel 2019 un percentuale di non conformi superiore al 21 per cento se si considerano anche i giocattoli che non richiedono il rilascio di conformità. La percentuale diventa

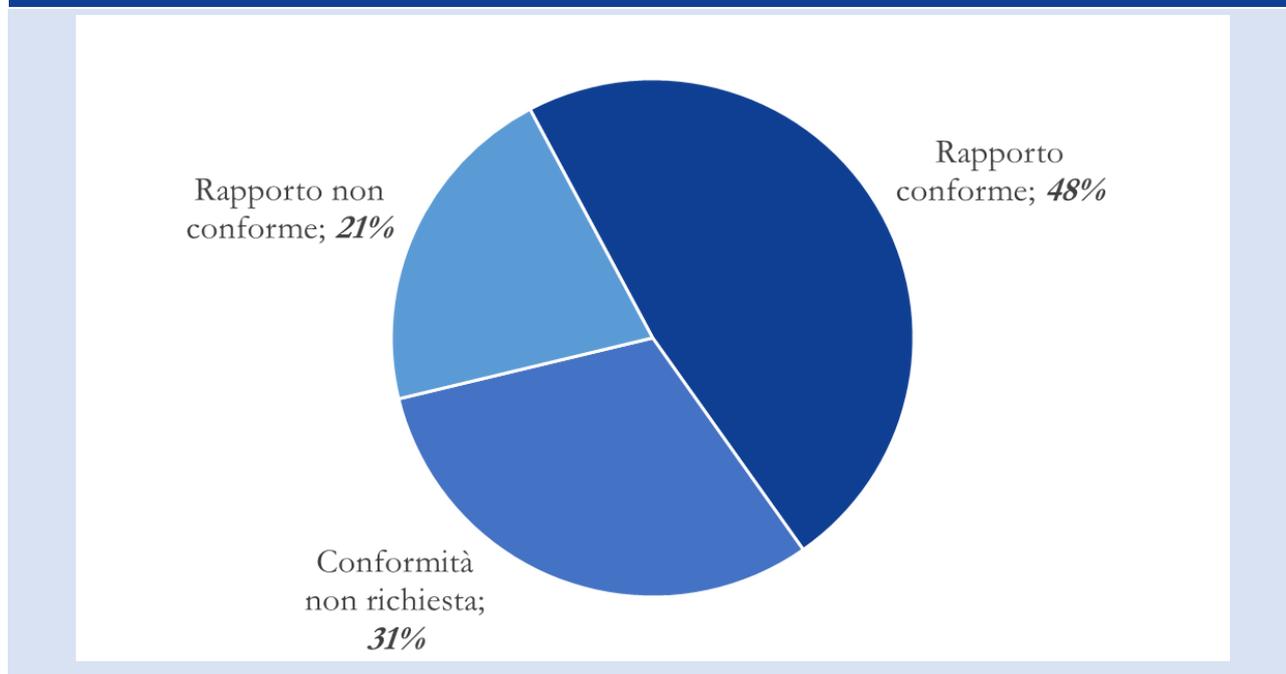
notevolmente più preoccupante se si esclude questa tipologia, determinando un tasso di non conformità pari al 31,5 per cento.

Tabella V.35: Andamento nel triennio degli esiti delle analisi di conformità sui giocattoli

Laboratorio	Rapporto Conforme			Conformità non richiesta			Rapporto non Conforme		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Livorno	-	-	39	-	-	10	-	-	13
Milano	-	-	-	-	-	46	-	-	-
Napoli	-	8	49	-	-	-	-	2	28
Palermo	4	3	1	-	-	-	-	-	-
Roma	1	-	-	5	-	-	1	-	-
Torino	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	6	11	89	5	0	56	1	2	41

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Figura V.27: Distribuzione degli esiti delle analisi di conformità sui giocattoli



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Valori riferiti all'anno 2019

V.5.2 Reparto Biologia Molecolare

Nel reparto di biologia molecolare si utilizzano tecniche di indagine basate sull'analisi del DNA per il controllo delle merci. Il DNA rappresenta di fatto la carta di identità del campione, e supporta le analisi fornendo informazioni sulla sua natura e sulla sua purezza.

Nello specifico generalmente sono effettuate le seguenti tipologie di analisi:

- ricerca OGM (Organismi Geneticamente Modificati): il reparto è coinvolto dal 2005 nel 'Piano di monitoraggio delle sementi di mais e soia per la presenza di organismi geneticamente modificati' in ottemperanza a quanto previsto dal decreto 27 Novembre 2003 del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF). Il controllo ai punti di ingresso sul territorio nazionale è di importanza strategica poiché evita la dispersione di sementi non conformi sul territorio nazionale intervenendo prima del frazionamento dei lotti per la vendita al dettaglio. Per la campagna di semina 2019-2020 il reparto ha analizzato 300 campioni nell'arco di poco più di 2 mesi, con una percentuale di non conformi del 18 per cento;
- identificazione specie ittiche: il comparto dei pesci e dei suoi derivati è un mercato in forte sviluppo caratterizzato da un'offerta molto diversificata e sempre più globalizzato; numerosi sono le frodi in questo campo a livello mondiale la caratterizzazione della specie rimane un prerequisito fondamentale per assicurare un commercio equo e sicuro. Nel corso degli anni il reparto ha analizzato con successo oltre 100 campioni di diverse specie ittiche compresi molluschi e crostacei. Nel 2019 due campioni sono stati analizzati per la Dogana belga tramite il CLET (*Custom Laboratories Experts Team*) e la piattaforma LETIS (campioni di anguilla per i quali era necessario escludere si trattasse di *European Eel* ovvero Anguilla Anguilla Linnaeus protetta dalla convenzione CITES);
- analisi della varietà e purezza del riso Basmati: l'analisi permette l'identificazione della varietà di riso Basmati che beneficiano dell'esenzione di dazio all'art. 1 del Reg. UE 706/2014 ed il riconoscimento della presenza di varietà adulteranti con due diverse caratteristiche: varietà ancora riconducibili al Basmati dal punto di vista commerciale ma non rientranti nell'elenco sopra citato e varietà di riso a grani lunghi non identificabili con il nome Basmati. Nel 2019 sono stati analizzati 159 campioni, con una percentuale di non conformi del 3 per cento;
- identificazione di specie animali nelle carni e nelle preparazioni alimentari: l'analisi permette di identificare la specie animale (bovino, suino, ovino, pollo e tacchino) nelle carni e in preparazioni alimentari contenenti carne.

Focus V.13: Settore agroalimentare - Polio d'oliva

Anche nel corso del 2019 si è provveduto a monitorare i risultati dei controlli conseguiti dagli Uffici periferici, nel settore oleario, prevalentemente per gli aspetti relativi alla tutela della qualità e dell'origine del prodotto, puniti e sanzionati ai sensi degli art.li 515 cp (frode nell'esercizio del commercio) e 517 cp (vendita di prodotti industriali con segni mendaci), connessi con il delitto di falso di cui all'art. 483 cp (falsa dichiarazione di privato in atto pubblico). Si precisa che non tutti i casi di difformità analitica di prima istanza hanno comportato redazione di notizie di reato, che nel 2019 sono state 17.

Gli Uffici periferici delle dogane, anche sulla base delle indicazioni fornite in tale settore, hanno provveduto a sottoporre ad analisi di laboratorio le spedizioni di olio, selezionate sia dal CDC che dall'analisi dei rischi effettuata a livello locale, utilizzando i precedenti specifici degli operatori economici del settore. In tale contesto si evidenzia come, a seguito delle analisi chimiche ed organolettiche effettuate dai laboratori chimici, le spedizioni di prodotto, dichiarate come "olio extravergine di oliva", sono state nella maggioranza dei casi declassate a "olio vergine di oliva" o "olio di oliva".

Le violazioni contestate principalmente presso gli Uffici delle Dogane di Perugia, Genova 2 - SOT Voltri, Palermo, Livorno, Napoli 1 e Milano 3 - SOT Melzo per un totale di prodotto oleario sequestrato pari a di kg. 46.574. Nello specifico i controlli eseguiti nel settore oleario nel 2019 sono stati effettuati su operazioni di esportazione di merce dal nostro Paese verso mercati *extra-UE*.

Criticità connesse alla mancanza di deterrenza del dispositivo ed alla necessità di migliorare l'attuazione della responsabilità delle società commerciali di cui al D. Lgs. n. 231 del 2001.

È noto, come per gli anni passati, che l'esperienza operativa maturata dall'Agenzia induce a ritenere che nel settore oleario potrebbe essere utile, in caso di violazioni, prevedere oltre alla sanzione penale della reclusione, la concorrente applicazione - pendente procedimento penale - di misure interdittive e cautelari a carico del soggetto giuridico, rendendo effettiva ed estesa l'applicazione del D. Lgs. n. 231 del 2001 (Responsabilità amministrativa delle società e degli enti per fatti costituenti reato). Nel commercio internazionale, il soggetto "agente" dell'illecito è, di fatto, la società commerciale. In questo ambito, il dispositivo sanzionatorio è carente e non realizza una effettiva deterrenza, poiché i termini prescrizionali brevi connessi alla pena minima prevista, unitamente alla durata dei procedimenti penali, non impediscono il perpetrarsi delle frodi agroalimentari, né la reiterazione delle stesse, soprattutto quando le violazioni sono connesse a processi di lavorazione industriale.

Le attuali previsioni normative prevedono, infatti, per l'applicazione delle sanzioni a carico dell'ente, previste in "quote", il riconoscimento giudiziario del "deficit organizzativo dell'impresa", di modo che la responsabilità dell'azienda si aggiunga a quella della persona fisica che materialmente ha commesso il reato.

Ogni anno centinaia di procedimenti penali relativi a reati commessi nel commercio internazionale - di fatto e nell'interesse - dal soggetto agente "impresa commerciale", non

portano conseguenze né per le persone fisiche (prescrizione per una parte i reati previsti dagli artt. 515 e 517 cp) né per il soggetto giuridico “impresa” che secondo le rilevazioni condotte dall’Agenzia risulta iscritta nei registri previsti dal D. Lgs. n. 231 del 2001 solo in un numero minore di casi (Fonte: ADM - conteggio procedimenti penali riscontrati con rilevazione delle CNR e delle iscrizioni a Modello 21 RGNR.).

Appare utile segnalare che, nel merito, potrebbero risultare efficaci e dotate di maggior effetto deterrente anche misure che consentano, pendente il procedimento penale, già a partire dalla prima o dalla seconda notizia di reato o sequestro a carico della medesima azienda, il rafforzamento della sorveglianza presso le sedi ed i magazzini societari, istituendo una vigilanza amministrativa speciale a cura del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali per i rispettivi ambiti di competenza direttamente con i propri Organi ispettivi o tramite reparti specialistici delle FF.PP.

V.5.3 OPAC - Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche

L’OPAC ha come obiettivo primario la messa al bando delle armi chimiche, la supervisione della distruzione degli *stock* di armi chimiche a livello universale ed è, al contempo, l’organo di garanzia per la non-proliferazione delle stesse armi.

Tra gli strumenti utili all’OPAC nella risoluzione di possibili controversie derivanti dalle ispezioni a siti industriali e militari, si annoverano i cosiddetti *Designated Laboratories* dell’OPAC, garanti, in caso di divergenze, delle analisi di campioni sospetti contenenti sostanze controllate dalla Convenzione, loro precursori e/o loro prodotti di degradazione.

A tal riguardo, l’organizzazione ha il compito di certificare un certo numero di laboratori per le analisi di campioni chimici raccolti durante le attività ispettive negli impianti e nei siti di produzione, ovvero in casi di indagini sul presunto uso di agenti chimici.

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è da tempo *partner* del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Autorità nazionale designata all’attuazione della Convenzione sulle Armi Chimiche, di seguito CWC).

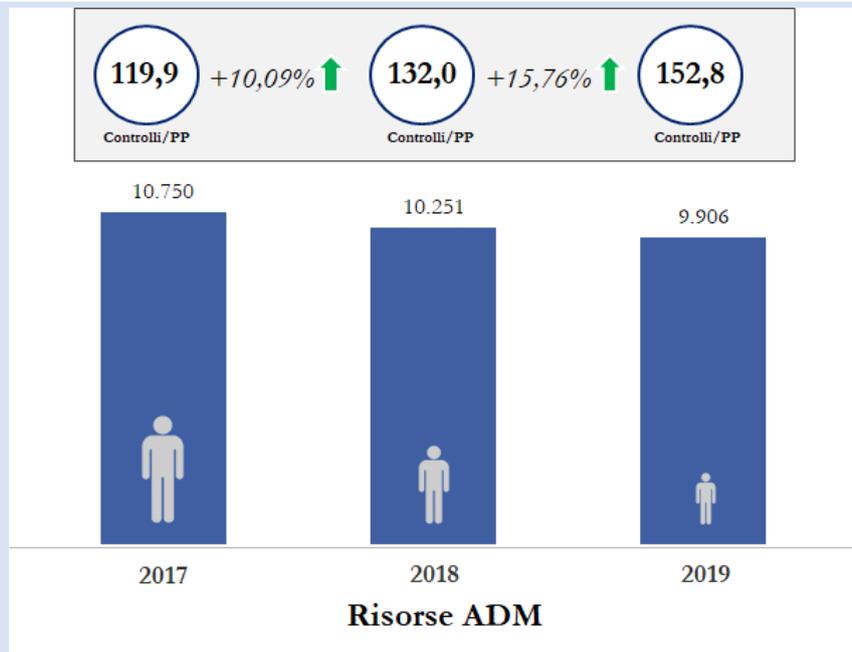
L’impegno dell’Agenzia, a supporto dell’Autorità Nazionale nell’applicazione della CWC, è intenso e si esplica da una parte, attraverso il coinvolgimento dei funzionari doganali sugli aspetti del regime dei trasferimenti delle sostanze tabellate nella Convenzione, al fine di diminuire o eventualmente eliminare le discrepanze tra le quantità di sostanze chimiche dichiarate all’*import* ed all’*export* da parte degli Stati Parte (SP); dall’altra, attraverso il contributo tecnico scientifico del laboratorio chimico centrale, il quale ha avviato un percorso volto a sviluppare competenze e conoscenze tecnico-analitiche, in seno al progetto di certificazione di un laboratorio specializzato sul territorio nazionale nelle analisi di sostanze chimiche tabellate nella CWC (*Chemical Weapons Convention*).

V.6 Indicatore di *performance* sulla capacità realizzativa dei controlli

Analizzando il numero di controlli eseguiti nel triennio 2017- 2019 e tenuto conto del numero di dipendenti in forza all’Agenzia nello stesso periodo, si riporta di seguito il risultato di uno specifico indicatore di *performance* KPI che mette in luce le potenzialità dell’Agenzia stessa nel campo dei controlli antifrode, realizzati negli ambiti descritti nel presente capitolo. Nello specifico l’indicatore misura il numero di controlli eseguiti per singola risorsa in forza all’Agenzia.

Il *trend* di tale indicatore mostra come il numero di controlli realizzati pro-capite è in aumento (+25,85 per cento sul 2017), e come la capacità dell’Agenzia di contrastare le frodi sia effettivamente cresciuta.

Figura V.28: Numero di controlli eseguiti per dipendente ADM



Fonte elaborazione dati ADM su banca dati Antifrode

Nota metodologica: Il numero complessivo dei controlli per anno è stato stimato sommando i controlli realizzati per ambito dall’Agenzia che per lo svolgimento richiedono l’intervento umano.

Il volume complessivo dei controlli realizzati dall’Agenzia è nel 2017 1.288.925, nel 2018 1.353.132 e nel 2019 1.513.636. Tali controlli comprendono:

- Scambi extra e intra comunitari (Dogane)
- Sostanze stupefacenti (Dogane)
- Scambi di valuta (Dogane)
- Accise (Dogane)
- Control di Laboratorio (Dogane/ Accise/ Tabacchi)
- Controlli su Esercizi delle diverse tipologie di gioco (Giochi)
- Verifiche sulla rete distributiva (Tabacchi)
- Ispezioni Controlli contrabbando e Accessi (Dogane)

Per tale ragione sono esclusi controlli automatizzati condotti esclusivamente con l’impiego di sistemi informativi automatizzati (CA del CDC)

Il risultato del 2019 mostra un dato migliore rispetto agli anni passati. Questo è giustificato dal fatto che nel corso degli ultimi anni l’Agenzia ha avviato un percorso di efficientamento non solo dell’azione amministrativa ma soprattutto di quella operativa. Risultato che è stato raggiunto grazie alla migliore pianificazione degli interventi annuali, alle convenzioni stipulate con altri organi investigativi con cui collabora l’Agenzia e alla strategia di ADM orientate al potenziamento del proprio ruolo per il presidio e la salvaguardia degli scambi (tra Paesi UE e non).

Inoltre, il dato del 2019 riflette sicuramente gli effetti degli investimenti sostenuti dall’Agenzia nel corso degli ultimi anni sia per l’evoluzione delle tecnologie a supporto dell’attività di controllo sul territorio (evoluzione sistemi informativi, potenziamento della dotazione tecnica e informatica) sia per il potenziamento della comunicazione con utenti esterni e interni.

L’indicatore risente, a livello qualitativo, anche dei benefici delle attività svolte da ADM per sviluppare e integrare il valore aggiunto delle persone, ovvero tramite:

- programmi di *knowledge sharing* e formazione realizzati dall’Agenzia nel corso del triennio sulle varie tematiche verticali e normative oggetto di controllo;
- piani di integrazione delle figure professionali impiegate per le attività di controllo sul territorio (cfr. in tal senso, la conclusione dei concorsi per l’assunzione di figure professionali quali esperti in analisi statistiche e matematiche e ingegneri verificatori).

Cap
VI



Cap
VI

VI. Cooperazione internazionale

VI.1 Relazioni unionali

L'Agenzia cura le attività di coordinamento e definizione delle posizioni negoziali nazionali da rappresentare in sede di Consiglio dell'Unione Europea ed in altri consessi internazionali nelle materie di competenza. Promuove la cooperazione internazionale e la mutua assistenza amministrativa al fine di assicurare la tutela degli interessi economici nazionali e dell'UE, supportare l'interscambio commerciale e proteggere la salute dei cittadini e l'ambiente.

Durante il 2019, l'Agenzia ha operato attivamente nei gruppi del Consiglio UE, il *Customs Union Working Party* - CUG (Gruppo Unione doganale), che delibera in materia di legislazione doganale cogente, e il *Customs Cooperation Working Party* - CCPW (Gruppo di Cooperazione Doganale), competente in materia di cooperazione doganale a livello operativo.

Le principali tematiche trattate hanno riguardato, tra l'altro:

- la conclusione delle discussioni relative alla Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica l'art. 278 del regolamento (UE) n. 952/2013 al fine di prorogare l'uso transitorio di mezzi diversi dai procedimenti informatici previsti dal CDU, la cui approvazione si è resa necessaria per l'impossibilità da parte della Commissione di sviluppare i sistemi informatici di competenza entro l'anno 2020 come previsto dall'art. 278 del Reg 952/13. Tale modifica è stata formulata tenendo conto di due gruppi di sistemi:
 - i sistemi elettronici nazionali che devono essere aggiornati o costruiti al fine di tener conto di talune prescrizioni del codice;
 - i sistemi elettronici esistenti che devono essere migliorati per tenere conto di talune prescrizioni del codice ed il sistema nazionale per le esportazioni.

Con la pubblicazione del Reg (UE) 2019/632 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 Aprile 2019, il periodo previsto dal codice, durante il quale i mezzi di scambio e archiviazione delle informazioni diversi dai procedimenti informatici possono essere utilizzati su base transitoria, è prorogato fino al 2022 per quanto riguarda il primo gruppo e al 2025 per quanto riguarda il secondo e terzo dei gruppi di sistemi elettronici;

- l'adozione delle Conclusioni del Consiglio sulla Relazione Speciale della Corte dei Conti europea n. 26/2018: “*Una serie di ritardi nei sistemi informatici doganali: cosa non ha funzionato?*”. Illustrata dalla Corte dei Conti Europea alla fine dell'anno 2018, la relazione e le relative raccomandazioni rivolte alla Commissione sono state accolte favorevolmente e pertanto le relative Conclusioni, già discusse e concordate in sede di Gruppo di lavoro, sono state adottate dal Consiglio il 4 Marzo 2019;
- la prosecuzione delle discussioni sui due Regolamenti: la Proposta di Regolamento che istituisce il Programma “Dogana” per la cooperazione nel campo doganale e la Proposta di Regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il controllo

doganale, inserite nel pacchetto relativo al quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 adottato dalla Commissione il 2 Maggio 2018. Il bilancio proposto dalla Commissione combina nuovi strumenti con programmi resi più moderni per realizzare in modo efficace le priorità dell'Unione. Nel corso di tutto l'anno sono continuati i negoziati, anche in sede di trologo, che tuttavia non sono sfociati, relativamente al Programma "Dogana", in un accordo con il Parlamento UE su tutte le questioni; per il regolamento sulle attrezzature doganali è stato adottato un accordo parziale.

VI.1.1 Campione D'Italia

Nel corso del 2019 si è conclusa la fase dei negoziati in ambito di Consiglio UE ed è stata adottata la modifica del Codice Doganale dell'Unione volta ad includere il territorio di Campione in quello dell'Unione doganale UE e quindi permettere l'applicazione delle disposizioni doganali europee anche al comune campionesese. È stato, infatti, pubblicato il Regolamento UE 2019/474 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 Marzo 2019 recante modifica del Regolamento (UE) n 952/2013 che istituisce il Codice Doganale dell'Unione. Le disposizioni interessate dall'intervento emendativo sono state, oltre all'art. 4 del Reg. 952/2013, anche l'art.5 della Direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise e l'art. 6 della Direttiva 2006/112/CE relativa al regime comune dell'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA). Con l'iniziativa italiana anzidetta, è stata posta definitivamente fine alle questioni sorte tra Italia e Svizzera circa le regole doganali applicabili al territorio di Campione d'Italia.

Cap VI

VI.1.2 Quadrilaterale Italia, Francia, Spagna e Portogallo

Il 17 Ottobre 2019 si è tenuta, organizzata dal Portogallo, una Quadrilaterale tecnica presso la sede dell'amministrazione fiscale e doganale portoghese a Lisbona, l'incontro si è focalizzato essenzialmente su due punti: attuazione del pacchetto del commercio elettronico / IVA e *Brexit*.

VI.1.3 Quadrilaterale Italia, Croazia, Slovenia e Ungheria

Il 14 Febbraio 2019 ADM ha organizzato la riunione Quadrilaterale tra i Direttori generali delle Amministrazioni doganali di Croazia, Italia, Slovenia e Ungheria presso la Camera di Commercio di Trieste. Le discussioni, aperte dal Direttore Generale italiano si sono concentrate sul fenomeno fraudolento della sottofatturazione, sulle frodi sugli oli di base, i cosiddetti "*designer fuel*".

VI.1.4 Programmi europei e bandi

Nel 2019 sono stati pubblicati sul sito *internet* dell'Agenzia n. 35 bandi e sono stati di volta in volta costituiti i relativi *panel* per la valutazione formale e sostanziale delle candidature in relazione ai requisiti richiesti per le singole posizioni.

A seguito di tale valutazione e della presentazione delle candidature selezionate dall'Agenzia ai competenti servizi del Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (MAECI),

sono state predisposte le procedure di distacco di 3 funzionari risultati vincitori: uno presso il Servizio Europeo per l’Azione Esterna (SEAE) e due presso la missione EUBAM-Moldova.

Attualmente sono 13 i funzionari dell’Agenzia distaccati presso organizzazioni internazionali, in particolare: cinque presso DG TAXUD, uno presso DG TRADE, uno presso OLAF, uno presso OMD (Organizzazione Mondiale delle Dogane), tre presso EUBAM - *European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*, uno presso EUIPO- Ufficio dell’Unione Europea per la proprietà intellettuale, e uno presso SEAE, a cui vanno aggiunti due addetti doganali uno presso la delegazione italiane a Bruxelles e uno presso l’Ambasciata italiana a Pechino.

Nel 2019 è stata aggiudicato all’Agenzia il Programma OLAF Hercule III sul commercio elettronico. Beneficiari del progetto sono i Paesi dei Balcani e sei Stati Membri, la realizzazione si svilupperà nell’anno 2020.

Per il Programma “Dogana” 2020 è stata curata la gestione e l’organizzazione della partecipazione di 284 funzionari dell’Agenzia a Gruppi di Progetto, Seminari, Squadre di esperti, *Workshop* ed azioni di formazione (221 azioni in totale) e sono stati organizzati i seguenti eventi e partecipato ai seguenti programmi:

- *workshop* sullo sviluppo del nuovo *Import Control System 2 (ICS2)*, organizzato presso la sede dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Piazza Mastai di Roma, il 22 e 23 Maggio 2019. A tale *workshop* hanno partecipato le delegazioni degli Stati Membri aderenti ai gruppi di lavoro (Belgio, Croazia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Portogallo e Slovenia) ed i rappresentanti della Commissione europea (DG TAXUD - ICS2 Team). L’evento è risultato di particolare importanza in quanto, le Amministrazioni doganali dei Paesi Membri sono chiamate ad adeguare i processi nazionali di *risk management* ed a modificare i sistemi tecnologici nazionali al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati nel “Piano d’azione per la gestione dei rischi doganali” adottato dall’Unione Europea;
- sei visite di lavoro presso gli Uffici di ADM di altrettante delegazioni di Amministrazioni doganali straniere, ospitate nel corso dell’anno;
- evento di Formazione del CLEN (*Customs Laboratory European Network*) in materia di Risonanza Magnetica Nucleare (NMR) e Spettrometria di Massa ad Alta Risoluzione (HRMS), che si è svolto a Baveno (VB) dal 12 al 14 Novembre 2019. Il *training* in lingua inglese, volto a risolvere le difficoltà riscontrate dai Laboratori Chimici doganali nell’identificare nuove droghe sintetiche e varie sostanze chimiche di tipo organico nonché ad aumentare la competenza dei chimici doganali grazie all’utilizzo dei due metodi analitici avanzati di NMR e HR-MS, è stato coordinato dal JRC (*Joint Research Centre*) e dai rappresentanti della Commissione europea ed indirizzato a funzionari chimici delle Amministrazioni doganali dei 27 Stati Membri e dei Paesi candidati;
- ETCIT (*Expert Team Customs IT*) - programma per la costituzione di una piattaforma doganale integrata della UE. Tale programma è finalizzato all’analisi ed allo studio di nuove soluzioni per la realizzazione di una piattaforma doganale integrata della UE in materia di *e-customs*. Lo scopo del Progetto è di esplorare nuovi scenari tenendo presente i potenziali sviluppi futuri nel campo della tecnologia, legislazione, *governance*,

finanziamenti, risorse umane, ecc., nella prospettiva di trovare soluzioni che soddisfino i requisiti che la futura dogana dovrà ricoprire dal 2025. L'Agenzia ha aderito all'iniziativa, partecipando a tutti i *Work Packages* del progetto con la *leadership* per il *Work Package* 4, in materia di legislazione e *governance*, nell'ambito della prima fase del progetto conclusa il 30 Settembre 2019. Il 1° Ottobre 2019 è stato avviato il progetto ETCIT II, il cui scopo principale è quello di testare lo sviluppo di specifici sistemi IT fornendo il necessario contributo al fine di avviare i relativi progetti pilota. ADM ha confermato la propria partecipazione ai *Work Packages* della nuova fase del progetto ETCIT II e garantirà la *leadership* del WP4 - "Gruppo di esperti per le tematiche giuridiche e finanziarie";

- nel corso dell'anno sono state ospitate sei visite di lavoro presso gli Uffici di ADM di altrettante delegazioni di Amministrazioni doganali straniere.

Per quanto riguarda il Programma Fiscalis 2020 è stata curata, nel 2019, l'organizzazione e la gestione della partecipazione in totale di 52 funzionari dell'Agenzia a gruppi di progetto, seminari, *Expert Team*, *Workshop* ed azioni di formazione (38 azioni in totale).

VI.2 Relazioni Internazionali

Nel corso dell'anno si sono tenuti incontri ad alto livello tra il DG delle Dogane e numerose personalità tra le quali si segnalano: il Ministro della Pubblica Amministrazione svedese in tema di normativa sui giochi pubblici, il DG delle Dogane Albanesi, il Direttore dei Monopoli austriaco, il Direttore dell'autorità del gioco di Malta, l'Ammiraglio americano capo Europa Asia Africa della *US Navy*, il DG delle Dogane Svizzere.

Nel mese di ottobre a Mosca, si è tenuto un incontro bilaterale con le dogane russe ed i vertici dell'antifrode nell'ambito della fiera russa delle Dogane.

VI.3 Relazioni con altri organismi internazionali

VI.3.1 Organizzazione Mondiale delle Dogane

L'Agenzia, in qualità di membro dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD/WCO), ha partecipato ai lavori di numerosi comitati e strutture quali quelle del Consiglio di cooperazione doganale, della Commissione di politica generale, del Comitato Finanziario, della Conferenza dei Direttori delle Amministrazioni doganali della regione Europa, del Comitato tecnico permanente e di quello per la *Capacity Building*.

Per la prima volta, l'Agenzia ha distaccato presso il segretariato dell'OMD a Bruxelles, un *Technical attachè* selezionato tra i dipendenti della Agenzia quale contributo della stessa ai lavori tecnici della predetta Organizzazione.

Sempre in tale ambito l'Agenzia partecipa inoltre alla Giornata Internazionale della Dogana, un evento che l'Organizzazione Mondiale delle Dogane organizza ogni anno con un tema diverso dal 1983 (trentennale dalla nascita dell'OMD) in base al quale premiare i funzionari doganali che si sono distinti per il loro impegno e la loro dedizione nella tematica prescelta. Il tema prescelto per il 2019 è stato: "*Frontiere intelligenti per un commercio, un viaggio e un trasporto senza ostacoli*".

VI.3.2 ASEM - Asia-Europa Meeting

Si è tenuto in Vietnam l'incontro dei Direttori Generali dogane dell'ASEM, a fine ottobre 2019. Dall'incontro è emersa l'esigenza di sviluppare i contenuti dell'*Action V*, in materia di Sportello Unico, gestita da Italia e India, ponendo in essere una raccolta delle buone pratiche acquisite da un gruppo mirato di Paesi ASEM (Cina, Giappone, India, Nuova Zelanda, Germania, Italia, Francia, Regno Unito), raccolta incentrata sulle relazioni intercorrenti, nei singoli Paesi, tra attuazione dello Sportello Unico e del TFA (*Trade Facilitation Agreement* - Accordo di Facilitazione degli Scambi), l'utilizzo delle tecnologie dirompenti (*disruptive technologies*) e i nuovi interlocutori coinvolti o da coinvolgere. La nuova azione è stata inserita nell'*Action-Plan 2020-2021* e continuerà ad essere diretta dalle delegazioni di Italia e India.

VI.4 Attività di cooperazione internazionale ed assistenza tecnica

VI.4.1 *Twinnings* dell'Unione Europea

I gemellaggi amministrativi (*Twinnings*), istituiti dalla Commissione europea, hanno la finalità di fornire assistenza ai Paesi candidati all'adesione ed ai Paesi vicini all'UE per l'adeguamento amministrativo e normativo delle Amministrazioni nazionali all'*acquis communautaire*.

Le dogane dei singoli Stati Membri possono concorrere ai bandi di gara presentando un progetto e dettagliando le modalità di realizzazione dello stesso. Il gemellaggio ed il relativo finanziamento vengono assegnati all'Amministrazione doganale del Paese che presenta il miglior progetto.

Nel 2019 l'Agenzia si è aggiudicata il progetto di gemellaggio europeo con l'Amministrazione doganale egiziana, avente una durata di 24 mesi, finalizzato a supportare le dogane egiziane nello sviluppo di una struttura centrale per l'analisi dei rischi e nella semplificazione delle procedure di controllo. Il progetto è stato aggiudicato ad ADM con un voto di 92,33/100 uno dei più alti mai raggiunti dall'Agenzia.

Il gemellaggio è finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa delle dogane egiziane attraverso una rivisitazione della legislazione doganale e una conseguente riorganizzazione interna, nell'ottica di un avvicinamento alle buone prassi unionali.

Il progetto, che avrà la durata di 24 mesi, prevede l'assegnazione ad ADM di un importo complessivo pari a 1,9 milioni di euro finanziati dall'Unione Europea con i fondi ENI, da destinare ad attività di assistenza tecnica e formazione da svolgere in loco da parte dei funzionari dell'Agenzia appositamente selezionati.

Cap
VI

Tale progetto consentirà di rafforzare la cooperazione bilaterale con la controparte e consolidare, nel frattempo, il ruolo strategico di questa Amministrazione nell'Area.

Nel corso del 2019 sono proseguite, congiuntamente con l'Amministrazione doganale francese, le attività del gemellaggio con l'Amministrazione doganale algerina volto a supportarle nello sviluppo di una struttura centrale per l'analisi dei rischi e nella semplificazione delle procedure di controllo.

L'11 Marzo 2019 a Tirana si è tenuta la cerimonia finale del gemellaggio che ha visto la partecipazione del Direttore Generale di ADM e del Ministro delle Finanze albanese nonché dell'Ambasciatore italiano e del Capo delegazione UE in Albania.

Nel mese di giugno 2019 si sono concluse le attività del gemellaggio con l'Albania in materia di ITMS (*Integrated Tariff Management System*), avviate nel marzo 2017. Nell'ambito di tale gemellaggio, sono state realizzate attività volte al rafforzamento della capacità amministrativa delle Dogane albanesi nel campo della tariffa doganale e l'allineamento della legislazione doganale e delle procedure tariffarie con l'*acquis* dell'Unione, anche in vista dell'armonizzazione dei sistemi informativi con il sistema ITMS dell'UE.

Nel mese di novembre si sono concluse, in linea con il cronoprogramma del Progetto, le attività relative al gemellaggio per il rafforzamento dei controlli doganali delle Dogane turche, con

particolare riferimento alle capacità tecniche, operative e di *intelligence* dei Centri di Coordinamento e delle Unità marittime. Attraverso tale progetto, sviluppato da ADM (*Leader*) in consorzio con l'*Agencia Tributaria* spagnola (*Junior Partner*) per la durata complessiva di 15 mesi e un *budget* di progetto di 1 milione di euro, sono state realizzate attività di *capacity building* presso i principali porti della Turchia, mirate ad accrescere le capacità di controllo dei *container* tramite *scanner*, nonché a migliorare la *performance* dell'Unità Centrale di coordinamento doganale turca nell'analisi dei rischi e dei relativi dati. Il 12 Novembre si è svolta ad Ankara la Cerimonia ufficiale di chiusura del gemellaggio, in cui sono intervenuti, tra gli altri, il Viceministro del Commercio turco, il Capo della Delegazione EU ad Ankara, l'Ambasciatore d'Italia ad Ankara ed il Vice Ambasciatore di Spagna ad Ankara.

Inoltre, si sono concluse sempre nel mese di novembre, anche le attività connesse al gemellaggio denominato “*Supporto per la modernizzazione del Servizio doganale moldavo, in linea con i criteri dell'Accordo di associazione UE/Moldova*”. Il Gemellaggio era stato aggiudicato all'Agenzia nel 2017 in consorzio con l'Amministrazione doganale lituana, finalizzato al rafforzamento delle capacità amministrative delle dogane moldave, con particolare riguardo alla preparazione delle attività prodromiche all'implementazione dello Sportello Unico Doganale ed alle Convenzioni per il transito comune e per le semplificazioni sugli adempimenti doganali.

VI.4.2 Progetto SEED+

A seguito di quanto concordato con la Commissione europea ed il CEFTA (*Central European Free Trade Agreement*), nel corso del 2019 l'Agenzia ha avviato le attività tese a sviluppare e attuare il sistema SEED+ per consentire, nei Balcani occidentali, la condivisione di dati tra Amministrazioni doganali e con le altre amministrazioni competenti interessate al commercio transfrontaliero, iniziando dal settore sanitario e veterinario.

Il conseguente contratto, finanziato dalla Commissione europea, per l'attuazione del SEED +, programmata dal 2019 al 2022, prevede l'omologazione della base normativa di riferimento nei sei Paesi beneficiari, in linea con l'*acquis communautaire*, per legittimare lo scambio di informazioni tra amministrazioni di differenti Paesi, grazie anche alla predisposizione di *memorandum* di intesa bilaterali tra i Paesi beneficiari.

È stato inoltre predisposto l'Accordo di *Partnership* tra l'Agenzia e il Segretariato CEFTA, firmato il 2 Agosto 2019, nel quale vengono definiti i ruoli e le responsabilità tra le parti e le modalità di pagamento della quota di *budget* spettante alla Agenzia e di rendicontazione delle spese che saranno sostenute per le attività programmate.

È stato definito il piano di lavoro delle attività programmate fino a dicembre 2020 ed è iniziata l'attività di revisione e aggiornamento dei Protocolli d'Intesa.

Figura VI.1: Stato dei progetti di cooperazione e personale ADM all'estero


VI.4.3 Cooperazione bilaterale con le Dogane del Servizio Federale russo

**Cap
VI**

Nel 2019 è proseguita la cooperazione bilaterale con le Dogane del Servizio Federale russo, in attuazione del protocollo operativo sottoscritto a Trieste il 26 Novembre 2013, per lo studio di efficaci attività tecniche a supporto dell'interscambio commerciale tra i due Paesi e per prevenire frodi ed illeciti doganali, attraverso l'implementazione di un efficace scambio di informazioni e sistemi moderni di analisi dei rischi.

VI.4.4 Cooperazione bilaterale con l'Amministrazione doganale cinese

Nell'ambito dei rapporti bilaterali tra ADM e l'Amministrazione doganale cinese, in data 1° Luglio 2019 è stato firmato a Roma, presso la Sede Centrale dell'Agenzia, un importante *Memorandum* d'Intesa tra l'Amministrazione Generale delle Dogane della Repubblica popolare cinese e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli della Repubblica italiana per la cooperazione tra il distretto doganale di Shanghai e gli Uffici Doganali di Venezia, Trieste e Ravenna.

Il *Memorandum* è stato sottoscritto dal Direttore dell'Agenzia e dal Viceministro delle Dogane della Repubblica Popolare Cinese alla presenza del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'Accordo prevede una cooperazione bilaterale tra il distretto doganale di Shanghai e gli uffici doganali dei porti di Venezia, Trieste e Ravenna, sotto il coordinamento generale della Direzione Relazioni e Progetti Internazionali e il supporto tecnico della Direzione Antifrode e Controlli e della Direzione Dogane.

La scelta di Shanghai è stato oggetto di una lunga negoziazione in considerazione dell'importanza del Porto, primo al mondo per volume di traffico containerizzato e primo distretto doganale cinese per volumi di operazioni doganali. Shanghai è inoltre il distretto doganale dove le autorità cinesi hanno introdotto in fase sperimentale tutte le innovazioni normative e procedurali degli ultimi sei anni. Da parte italiana la scelta dei porti del nord Adriatico si basa sulla ritrovata importanza degli stessi quali *hub* per le spedizioni da per la Cina dal centro Europa.

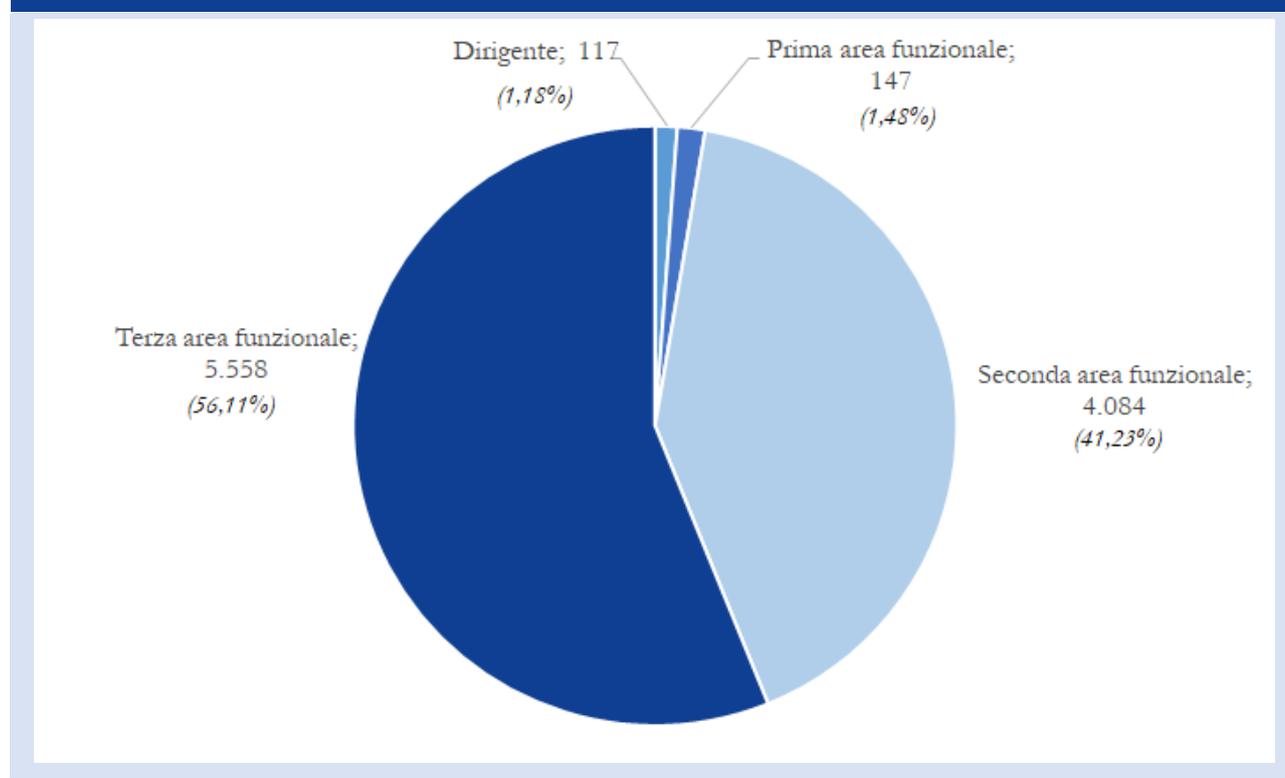
L'accordo prevede, in particolare, lo scambio diretto di dati doganali a fini antifrode, l'effettuazione di operazioni doganali congiunte e la promozione della facilitazione degli scambi commerciali.



VII. Il personale

Al 31 Dicembre 2019 l'Agenzia può contare su 9.906 effettivi in servizio, di cui 117 dirigenti (l'1,18 per cento del totale). Tali dati ricomprendono il personale che presta servizio presso l'Agenzia anche se in posizione di comando da altre Amministrazioni (n. 119 unità, di cui 3 dirigenti); sono invece escluse le risorse dell'Agenzia che prestano servizio presso altre Amministrazioni o in posizione di fuori ruolo e gli esoneri dal servizio (n. 130 unità, di cui n. 5 dirigenti). La terza area funzionale rappresenta il 56,11 per cento del totale, la seconda il 41,23 per cento e la prima l'1,48 per cento.

Figura VII.1: Distribuzione del personale ADM per qualifica



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Human Resources
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.97

Valori riferiti all'anno 2019

Il personale in servizio presso le strutture centrali (compreso il SAISA) rappresenta l'11,93 per cento del totale ed è pari a 1.182 unità. Il restante 88,07 per cento, pari a 8.724 unità, è in servizio presso le strutture territoriali (per ulteriori dettagli cfr. Tabella aII.98) ed è così suddiviso:

- il 70,50 per cento pari a 6.150 unità è dislocato presso gli Uffici delle Dogane;
- il 15,89 per cento pari a 1.386 unità presso gli uffici dei monopoli;
- il restante 13,62 per cento pari a 1.188 unità presso gli uffici delle Direzioni regionali/interregionali e interprovinciali (per ulteriori dettagli cfr. Tabella aII.99).

La composizione di genere del personale in servizio, 45,81 per cento donne e 54,19 per cento uomini, appare equilibrata e non denota criticità attinenti all'accesso nell'Amministrazione (per ulteriori dettagli cfr. Tabella aII.100). La descritta distribuzione risulta peraltro in linea con la media degli ultimi cinque anni. Rispetto all'anno di istituzione dell'Agenzia (2001), in cui le donne rappresentavano il 40 per cento del personale, la presenza femminile è aumentata di circa il 6 per cento.

Se si analizza invece la composizione per genere e per qualifica del personale in servizio, emerge una prevalenza di uomini tra il personale con qualifica dirigenziale (70,94 per cento), mentre si registra un maggiore equilibrio nella terza area funzionale (55,27 per cento) e nelle restanti aree (complessivamente 52,30 per cento) (per ulteriori dettagli cfr. Tabella aII.100).

Osservando la composizione del personale sotto il profilo anagrafico, solo lo 0,90 per cento dei/delle dipendenti ha un'età al di sotto dei 35 anni, il 27,11 per cento tra i 35 e i 50 anni, mentre il 71,99 per cento supera i 50 anni (7.131 unità su 9.906). Per ulteriori dettagli cfr. Tabella aII.101.

Il personale ADM mostra a oggi un'età media di 53,8 anni. La Direzione regionale per la Lombardia ha l'età media più bassa di tutte le direzioni territoriali (51,9 anni), mentre l'età media più elevata è raggiunta dal personale in servizio presso la Direzione Interregionale Campania e Calabria (55 anni).

Figura VII.2: Età media del personale ADM per Direzioni Territoriali



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Human Resources
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.103

Valori riferiti all'anno 2019

Dai dati emerge come l’Agenzia soffra del mancato ricambio generazionale causato dalle politiche restrittive in ambito di reclutamento che hanno caratterizzato l’ultimo decennio.

Con il DPCM 20 Agosto 2019 l’Agenzia è stata autorizzata ad assumere le seguenti unità di personale: 25 dirigenti di seconda fascia, 432 unità di terza area-F1 e 171 unità di seconda area-F3. Inoltre, nel corso dell’anno 2019 è stato portato a termine il concorso per il reclutamento di 50 unità di personale appartenente alla terza area F1 (profilo professionale di ingegnere).

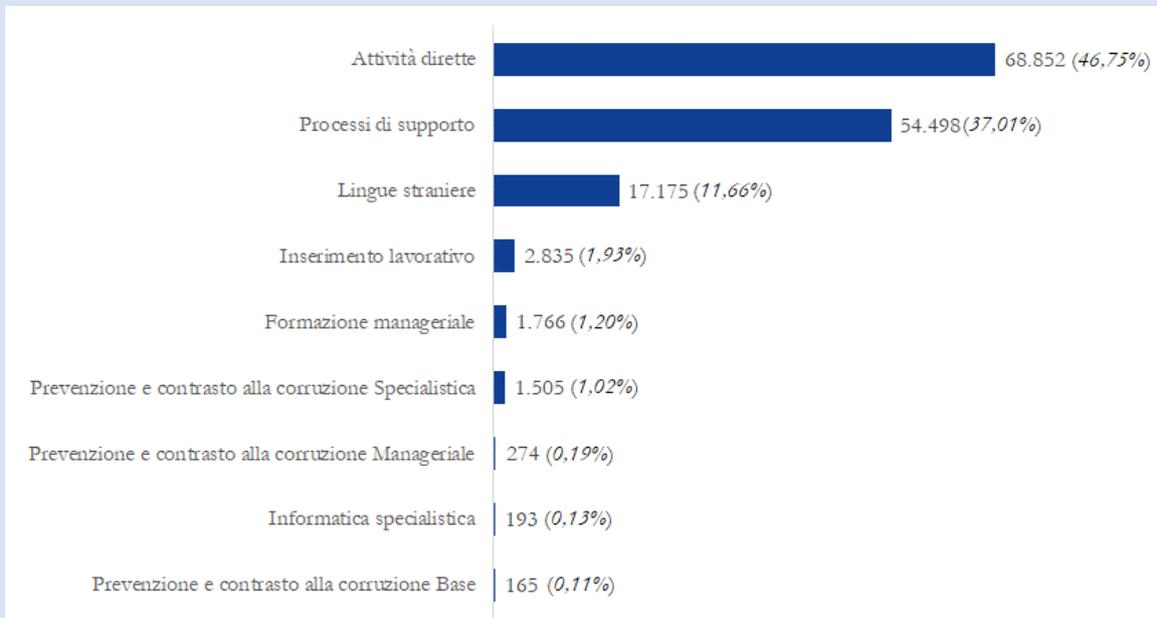
Sono in corso di svolgimento i concorsi per l’assunzione dei seguenti profili: 68 unità di personale dirigenziale di seconda area funzionale; 50 chimici e 40 funzionari doganali esperti in analisi statistiche e matematiche.

VII.1 La formazione

L’attività di formazione dell’Agenzia riguarda tre aree di intervento:

- Formazione di base
 - Inserimento lavorativo: formazione destinata al personale neo inserito, finalizzata a fornire un primo orientamento all’interno dell’organizzazione in relazione alle funzioni assegnate;
 - Informatica di base: formazione finalizzata all’adeguamento delle conoscenze del personale in ambito ICT (*Information and Communication Tecnology*);
 - Lingue straniere: formazione riservata al personale che svolge attività in ambito internazionale o a stretto contatto con organismi/operatori stranieri.
- Formazione specialistica
 - Competenze degli addetti alle attività dirette: formazione mirata al trasferimento di conoscenze di carattere tecnico e procedurale;
 - Competenze degli addetti ai processi di supporto: formazione tesa ad ampliare e approfondire le conoscenze delle specifiche figure professionali;
 - Informatica specialistica: formazione a contenuto informatico rivolta a famiglie professionali specifiche;
 - Competenze su innovazioni procedurali tecnologiche: formazione riferita direttamente a particolari progetti di sviluppo organizzativo e di innovazione tecnologica introdotti nell’Agenzia.
- Formazione manageriale, è orientata a sviluppare le competenze e le capacità necessarie all’assunzione di ruoli gestionali diversificati, comprende iniziative rivolte ai dirigenti, ai reggenti e ai funzionari chiave.

Le modalità formative vanno dalla formazione tradizionale in aula al *training on the job*, dalla organizzazione di seminari informativi-formativi all’utilizzo della piattaforma *e-learning* per corsi a larga diffusione sino al c.d. *blended- learning* e alla videoconferenza.

Figura VII.3: Ore fruite di formazione per tipologia di linea formativa


Fonte: elaborazione ADM su dati rilevati dall'Ufficio Formazione
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.105

Valori riferiti all'anno 2019

Il numero di ore di formazione fruite è stato pari a 147.262 che, divise per il personale in servizio al 31 Dicembre 2019 (9.906), corrispondono a 14,87 ore di formazione media pro-capite.

Nei primi quattro mesi dell'anno è proseguita la formazione per il potenziamento delle attività di presidio e di controllo ("attività dirette") volte a far fronte con efficacia ad una eventuale effettiva uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (il 36 per cento delle attività realizzate, in termini di ore di formazione svolte, nel primo quadrimestre 2019, è riferibile alla *Brexit*).

Cap
VII

A partire da maggio 2019 il prevalente obiettivo della formazione è stato quello di supportare il passaggio al nuovo modello organizzativo dell'Agenzia, adeguando l'offerta formativa alle varie esigenze derivanti dal cambiamento e in aderenza alle linee strategiche dettate dal *management*.

È stata assicurata la formazione per il personale di recente inserimento ed è stata altresì garantita la formazione normativamente prevista per le figure professionali di chimici e ingegneri interni all'Agenzia.

Coerentemente con quanto previsto dal piano triennale di prevenzione della corruzione dell'Agenzia, nel 2019 sono state svolte importanti azioni formative volte a facilitare l'avvicendamento del personale, al fine di rendere sostenibile presso le strutture territoriali la rotazione nelle aree a rischio. Al riguardo si segnala l'importante azione formativa realizzata, rivolta ai ricevitori doganali di nuova nomina.

È stata garantita la partecipazione paritaria del personale femminile rispetto a quello maschile ai corsi. Il numero di ore di formazione pro-capite svolto è stato rilevante per le terze aree ed i

dirigenti: numerose azioni formative sono state mirate ad incrementare le competenze del *management* e dei funzionari chiave impegnati in attività strategicamente rilevanti.

VII.2 Il telelavoro

Per telelavoro si intende la possibilità di eseguire la prestazione lavorativa in qualsiasi luogo idoneo - collocato al di fuori dell'ufficio di appartenenza (sede di lavoro) - nel quale la prestazione lavorativa sia tecnicamente possibile, attraverso l'adozione di supporti tecnologici che consentano il collegamento a distanza e un'adeguata comunicazione con l'ufficio di appartenenza.

Si distinguono due modalità:

- telelavoro a domicilio: modalità che consente al lavoratore di svolgere la propria prestazione direttamente da casa, attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche e della comunicazione;
- telelavoro delocalizzato: modalità che si basa sulla delocalizzazione del dipendente verso articolazioni territoriali diverse dalla sede di assegnazione, ma da essa dipendenti o alla stessa collegate e prevede il mantenimento dei contatti con la stessa mediante collegamenti telematici.

L'assegnazione a progetti di telelavoro non muta la natura giuridica del rapporto di lavoro in atto. Il telelavoro, quindi, è una diversa modalità di prestazione del lavoro e non configura una nuova categoria giuridica.

Si riportano di seguito il numero di dipendenti in telelavoro (domiciliare e delocalizzato) in essere e avviato nel corso del 2019.

Tabella VII.1: Numero di dipendenti in telelavoro distinti per struttura di appartenenza

Struttura sede di servizio	Dipendenti in telelavoro al 31.12.2019					
	Telelavoro delocalizzato			Telelavoro domiciliare		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Strutture Centrali	8	2	10	-	1	1
DIP Bolzano e Trento	1	-	1	-	-	-
DI Campania e Calabria	17	22	39	-	-	-
DI Emilia Romagna e Marche	2	2	4	-	-	-
DI Lazio e Abruzzo	3	1	4	-	-	-
DI Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta	-	-	-	1	-	1
DI Puglia, Molise e Basilicata	7	4	11	-	-	-
DR Lombardia	1	1	2	-	-	-
DR Sicilia	1	3	4	-	-	-
Totale	40	35	75	1	1	2

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Human Resources
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.106

Valori riferiti all'anno 2019

Tabella VII.2: Numero di dipendenti autorizzati nel 2019 al Telelavoro

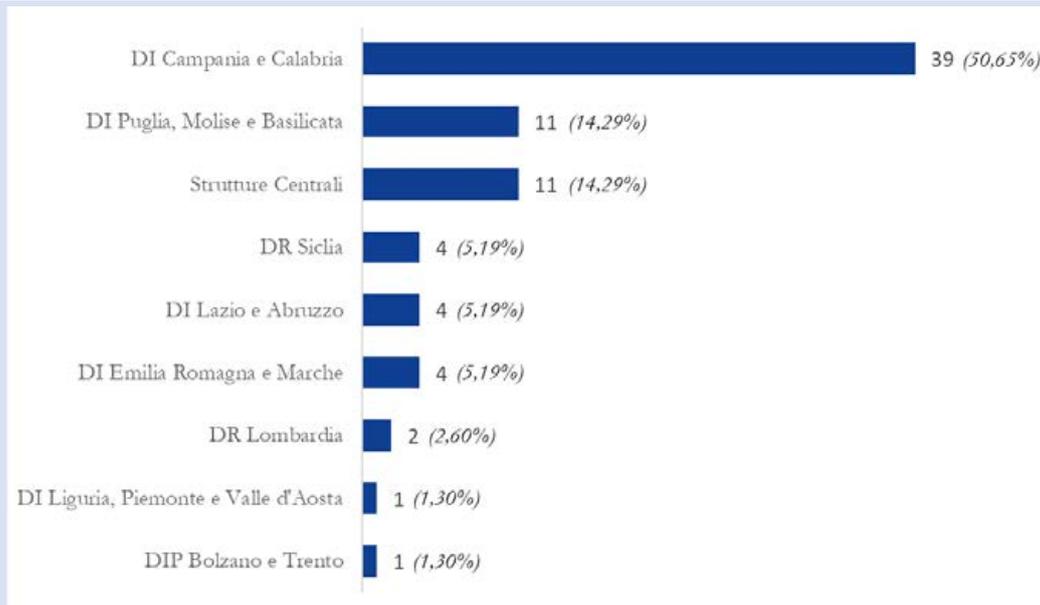
Struttura sede di servizio	Dipendenti in telelavoro al 31.12.2019					
	Telelavoro delocalizzato			Telelavoro domiciliare		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Strutture Centrali	9	2	11	-	-	-
DI Lazio e Abruzzo	1	-	1	-	-	-
DI Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta	2	1	3	1	-	1
DI Puglia, Molise e Basilicata	2	2	4	-	-	-
Totale	14	5	19	1	-	1

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Human Resources
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.107

Valori riferiti all'anno 2019

Il grafico che segue evidenzia come tale forma di lavoro flessibile sia stata adottata, anche se con intensità differente, su tutto il territorio nazionale. La DI Campania e Calabria è la realtà più attiva per l'attuazione del telelavoro delocalizzato (39 progetti), seguita dalla DI Puglia, Molise e Basilicata (11 progetti), DI Puglia, Molise e Basilicata (11 progetti).

Figura VII.4: Distribuzione territoriale del personale in telelavoro



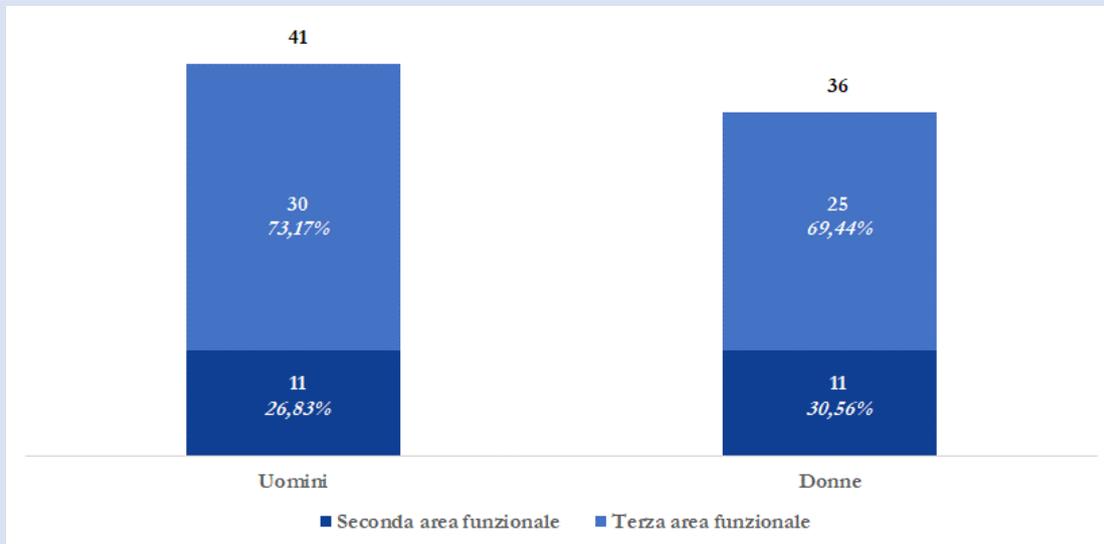
Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Human Resources
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.108

Valori riferiti all'anno 2019

Il grafico che segue riporta la distribuzione dei dipendenti in telelavoro (delocalizzato e domiciliare) al 31 Dicembre 2019 per qualifica e genere.

La composizione di genere del personale in telelavoro risulta equilibrata: 41 uomini (pari al 53,25 per cento) e 36 donne (pari al 46,75 per cento); 55 dipendenti appartengono alla terza area funzionale (30 uomini e 25 donne) e 22 dipendenti alla seconda area funzionale (11 uomini e 11 donne).

Figura VII.5: Dipendenti in telelavoro per genere e area di appartenenza



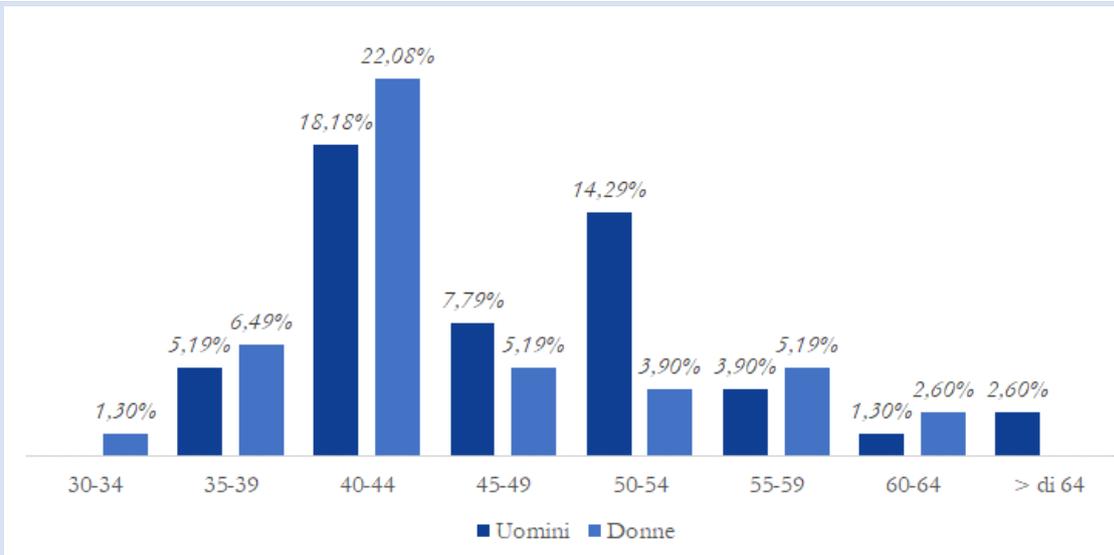
Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Human Resources

Valori riferiti all'anno 2019

Note: il dato prende in considerazione il telelavoro delocalizzato e domiciliare
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.109 e Tabella all.110

Osservando la composizione del personale in telelavoro sotto il profilo anagrafico, il 66,26 per cento ha un'età compresa tra i 30 e i 49 anni (51 unità su 77).

Figura VII.6: Dipendenti in telelavoro per genere ed età anagrafica



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Human Resources
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.111

Valori riferiti all'anno 2019



Cap
VIII







VIII. Attività legali e contenziose

Gli Uffici delle Dogane e gli uffici dei monopoli costituiscono, a tutti gli effetti del diritto processuale tributario, enti impositori, e stanno quindi in giudizio, nel primo e secondo grado, tramite i propri funzionari. In Cassazione (per la giurisdizione tributaria) e in ogni grado per la giurisdizione civile e per quella amministrativa, l'Agenzia è assistita e rappresentata in giudizio dall'Avvocatura dello Stato.

Con la riorganizzazione delle strutture centrali e territoriali dell'Agenzia, entrata in vigore il 1° Maggio 2019, è stata dedicata al settore contenzioso maggiore attenzione rispetto al passato, istituendo in ciascun livello organizzativo dell'Agenzia apposite strutture dedicate. Tale organizzazione, ha fornito un valido contributo all'implementazione e alla buona riuscita del processo tributario telematico, divenuto obbligatorio a partire dal 1° Luglio 2019.

Inoltre, a livello centrale è stata istituita una nuova Direzione legale e contenzioso, che ha accorpato le competenze prima svolte in materia di contenzioso dalle singole direzioni centrali di merito, fornisce supporto alle strutture territoriali sulla materia processuale, monitora l'andamento del contenzioso e fornisce indirizzi e strategie per le cause complesse, di valore rilevante, o seriali.

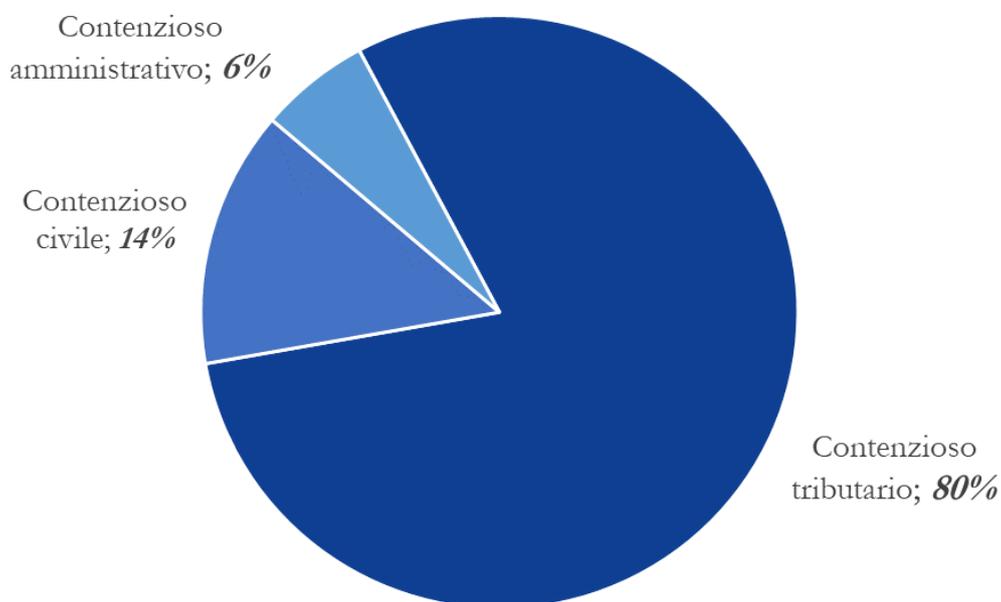
Il sistema di difesa in giudizio dell'Agenzia trova poi nell'Avvocatura dello Stato un ulteriore, insostituibile pilastro, grazie alla funzione consultiva da essa svolta a favore delle strutture centrali e territoriali dell'Agenzia, e alla funzione di assistenza e rappresentanza in giudizio, ambedue regolate attraverso apposito Protocollo d'Intesa. Anche grazie al prezioso ausilio dell'Avvocatura, l'Agenzia è fermamente indirizzata verso sempre maggiori obiettivi di prevenzione, deflazione e sostenibilità del contenzioso.

Il 2019 si conclude con un numero complessivo di ricorsi in carico, per tutti i gradi di giudizio (primo, secondo, Cassazione), tutte le giurisdizioni (tributaria, civile, amministrativa), tutte le aree (dogane, accise, monopoli), pari a 13.980. Alle 13.204 cause pendenti ad inizio anno, si sono aggiunte 5.230 nuove cause instaurate nel periodo, mentre ne sono state concluse 4.454. Dall'inizio del 2019 il numero complessivo di ricorsi in carico è aumentato del 5,88 per cento, incremento che si colloca al di sotto della media degli ultimi anni.

Il valore delle controversie (inteso come valore complessivo degli atti impugnati) a fine 2019, per tutti i gradi di giudizio, tutte le giurisdizioni e tutte le aree, è pari a 4,5 miliardi di euro.

La ripartizione del contenzioso tra le tre aree di competenza dell'Agenzia vede, a fine 2019, prevalere i ricorsi nelle materie di competenza dell'area monopoli (38 per cento), seguito dall'area dogane (35 per cento), e dall'area accise-energie e alcoli (27 per cento).

Il volume di contenzioso in carico a fine 2019 è in larga parte ascrivibile alla giurisdizione tributaria (80 per cento), mentre quella civile copre il 14 per cento del contenzioso e quella amministrativa il restante 6 per cento.

Figura VIII.1: Distribuzione del contenzioso per tipologia di giurisdizione

Fonte: Elaborazione dati interni ADM
Valori riferiti all'anno 2019

La ripartizione per grado di giudizio della giurisdizione tributaria fa registrare una prevalenza di ricorsi in carico ad inizio e fine periodo nel secondo grado di giudizio rispetto agli altri, mentre i ricorsi notificati e le sentenze depositate hanno riguardato in prevalenza il primo grado di giudizio (per ulteriori dettagli, relativi ai risultati del contenzioso tributario, cfr. Appendice: da Tabella aII.112 a Tabella aII.117).

A livello territoriale, il volume di contenzioso è ripartito tra le varie strutture dell'Agenzia in maniera abbastanza omogenea, essendo possibile ravvisare una prima classe di strutture che si ripartiscono, in media, ciascuna, oltre il 10 per cento del contenzioso (Liguria-Piemonte-VDA, Campania-Calabria, Lombardia, Lazio-Abruzzo, Toscana-Sardegna-Umbria), una seconda classe di strutture che si ripartiscono, in media, ciascuna, meno del 10 per cento del contenzioso (Emilia Romagna-Marche, Sicilia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Puglia-Basilicata e Molise, Bolzano e Trento).

Figura VIII.2: Distribuzione del volume di contenzioso tra le strutture dell'Agenzia



Fonte: Elaborazione dati interni ADM

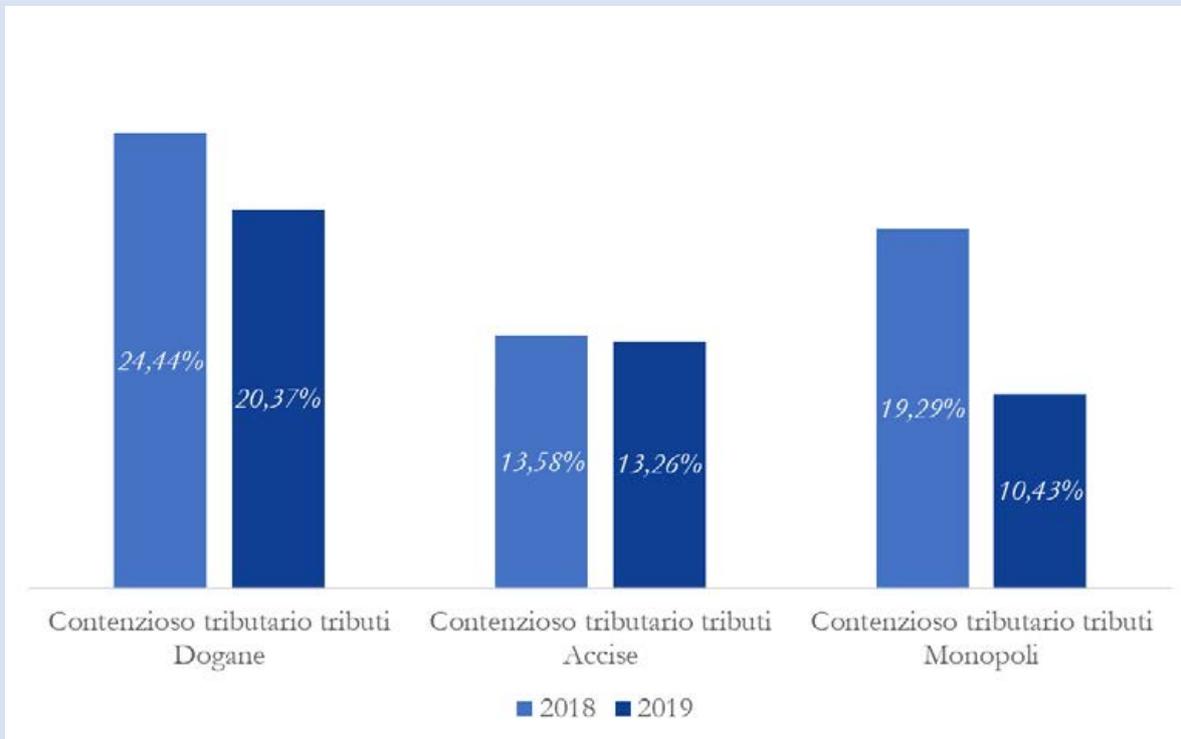
Valori riferiti all'anno 2019

La ripartizione del valore delle controversie, tra le strutture, ricalca sostanzialmente la ripartizione del volume.

La distribuzione del contenzioso per settori (risorse proprie, IVA all'importazione, altro dogane, sanzioni tributarie dogane, prodotti energetici, prodotti alcolici, energia elettrica, gas naturale, altro accise, sanzioni tributarie accise, giochi, tabacchi, altro monopoli, sanzioni tributarie monopoli) vede al primo posto il settore giochi, con il 28 per cento, seguito da risorse proprie (23 per cento), prodotti energetici (11 per cento), sanzioni tributarie dogane (10 per cento), energia elettrica (8 per cento), sanzioni tributarie accise (6 per cento) e gli altri settori a seguire.

Con riferimento al solo contenzioso tributario, il relativo andamento nel 2019 è stato complessivamente soddisfacente: tutti e tre gli indici medi di soccombenza, pari al 20,37 per cento nell'ambito dei tributi doganali, al 13,26 per cento in materia di accise su energie e alcolici, e al 10,43 per cento nell'ambito dei monopoli sono inferiori, per il 2019, rispetto al 2018.

Figura VIII.3: Indice medio di soccombenza (%) nel contenzioso tributario



Fonte: Elaborazione dati interni ADM

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella aII.112 Tabella aII.114 Tabella aII.116



Cap
IX







Cap
IX



IX. Altre funzioni

IX.1 Amministrazione e Finanza

Come riportato nella Determinazione direttoriale Prot.n. 129182/RU, “*la Direzione Amministrazione e Finanza sovrintende alle politiche di bilancio, agli obblighi contabili, agli adempimenti fiscali e alla gestione degli aspetti finanziari e di tesoreria*” dell’Agenzia. “*Cura e coordina le politiche di approvvigionamento e i relativi processi [...] Gestisce le attività relative alla logistica e alla manutenzione delle strutture centrali*” e “*cura le politiche di acquisizione degli immobili in uso agli uffici sul territorio nazionale*”. Assicura l’applicazione delle disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (Decreto Legislativo 9 Aprile 2008, n. 81); “*il Direttore della struttura è Datore di lavoro del personale delle strutture centrali [...] Cura i servizi generali per le strutture centrali dell’Agenzia*” (Determinazione direttoriale Prot.n. 129182/RU).

Di seguito si presentano le principali risultanze del 2019.

IX.1.1 I pagamenti ai fornitori

In considerazione della crescente attenzione posta dalla legislazione unionale e nazionale ai tempi di pagamento - fissati in 30 giorni dal D.Lgs. 9 Novembre 2012, n.192, che recepisce la direttiva comunitaria 2011/7/UE - anche ai fini della riduzione dello *stock* di debito scaduto e non pagato, sono state adottate misure di semplificazione, ivi inclusa la centralizzazione e l’accorpamento delle procedure di acquisto cui corrisponde una riduzione del numero di fatture passive.

Ciò ha consentito di ottimizzare i tempi di pagamento come sotto evidenziato dall’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato in applicazione delle disposizioni di cui al DPCM 22 Settembre 2014.

Tabella IX.1: Indicatore di tempestività dei pagamenti

	Media anni 2016/2018	2019
Indicatore di tempestività dei pagamenti	-8 giorni	-10 giorni

Fonte: Sistema gestionale ADM

Note: l’indicatore corrisponde alla media dei giorni intercorrenti tra la data di scadenza e la data di invio dell’ordine di pagamento alla banca tesoriera, ponderati sulla base dell’importo pagato. Il valore dell’indice rappresenta, se positivo, la media dei giorni di ritardo rispetto alla scadenza dei pagamenti, se negativo, la media dei giorni di anticipo rispetto alla stessa scadenza

Nel primo trimestre 2020, i tempi di pagamento sono ulteriormente migliorati (l’anticipo si attesta in media su -14 giorni).

IX.1.2 Gestione della spesa

In coerenza con le disposizioni normative succedutesi negli ultimi anni in materia di *spending review*, sono state adottate misure organizzative e gestionali volte alla razionalizzazione delle spese e al contenimento dei costi; anche attraverso la centralizzazione e l'aggregazione degli acquisti in modo da conseguire economie di scala e un più efficiente ed efficace impiego delle risorse.

Nella gestione delle procedure di acquisto è stato assicurato il rispetto delle prescrizioni legislative che prevedono il ricorso alle Convenzioni Consip e al mercato elettronico.

Nella seguente Tabella è indicato il numero di contratti sottoscritti al centro e presso le direzioni territoriali con l'indicazione dell'importo complessivo degli stessi per gli anni 2018 e 2019.

Tabella IX.2: Numero di contratti sottoscritti per Direzione

Direzioni	Contratti 2018		Contratti 2019	
	# contratti	Valore in migliaia di €	# contratti	Valore in migliaia di €
DI Campania e Calabria	159	2.415,3	110	4.327,6
DI Emilia-Romagna e Marche	54	695,7	133	3.263,7
DI Lazio e Abruzzo	123	2.276,5	132	1.742,3
DI Liguria Piemonte e Valle D'Aosta	199	4.799,8	175	5.742,0
DI Puglia, Basilicata e Molise	131	3.131,1	128	2.398,0
DI Toscana, Umbria e Sardegna	278	4.692,7	201	3.788,2
DI Veneto e Friuli-Venezia Giulia	346	3.594,5	228	3.964,5
Direzioni Centrali	261	20.714,0	198	26.378,8
DP Bolzano e Trento	68	760,4	58	281,5
DR Lombardia	271	6.179,2	312	3.789,9
DR Sicilia	201	3.237,1	136	5.426,2
Uffici dei Monopoli*	419	6.554,6	NA	NA
Totale	2.510	59.050,9	1.811	61.102,7

Fonte: Sistema gestionale ADM

Note: (*) nel 2019 a seguito della riorganizzazione dell'Agenzia, gli Uffici dei Monopoli sono stati accorpati agli Uffici delle Dogane

Da un confronto con l'anno precedente, emerge che nel 2019 è proseguita l'aggregazione degli acquisti, evidenziata da una significativa riduzione del numero complessivo di contratti stipulati, si passa di 2.510 del 2018 ai 1.811 del 2019, a fronte di una spesa complessiva quasi invariata negli anni, pari a 59,1 milioni di euro nel 2018 e 61,1 milioni di euro nel 2019.

Continua inoltre il processo di centralizzazione della spesa: l'importo complessivo dei contratti stipulati a livello centrale è aumentato del 21,47 per cento rispetto allo scorso anno. La spesa gestita a livello centrale, pari a oltre 26 milioni di euro, rappresenta il 43,17 per cento della spesa complessiva dell'Agenzia, a dispetto del 35,08 per cento del 2018.

IX.1.3 Gestione degli immobili e razionalizzazione degli spazi

In corso d'anno, è stata presidiata l'attuazione del Piano Nazionale di Razionalizzazione (PNR) dell'Agenzia, predisposto in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 222-*quater* della Legge 191/2009. Il Piano prevede prioritariamente la possibilità di accorpate le sedi territoriali dell'area Dogane e di quella Monopoli provvedendo al monitoraggio degli interventi pianificati, e, ove necessario, alla relativa rivisitazione in ragione di mutate esigenze logistiche e/o di contesto. Nell'anno sono stati completati sette interventi con una riduzione di costi a regime pari a 138.102 euro e una riduzione di spazi pari a mq. 1.496,97.

Di seguito, il riepilogo degli interventi di razionalizzazione posti in essere dal 2014 al 2019, in connessione all'incorporazione dell'Azienda autonoma e i monopoli di Stato all'Agenzia delle Dogane (ex art. 23-*quater* del DL 6 Luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla Legge 135/2012), rafforzati in applicazione delle predette disposizioni.

Tabella IX.3: Interventi di razionalizzazione

Anno	Numero interventi conclusi	Risparmi costi (in migliaia di €)	Riduzione spazi (mq)
2014	14	752	5.089
2015	21	916	35.931
2016	14	450	12.690
2017	5	227	4.113
2018	17	817	25.176
2019	7	138	1.497
Totale	78	3.300	84.496

Fonte: elaborazione dati interni ADM

Gli interventi attuati hanno permesso all’Agenzia di trarre, dal 2014 al 2019, un risparmio di spesa sulla gestione del patrimonio immobiliare quantificato in circa 3,3 milioni di euro.

È stato altresì assicurato il coordinamento delle attività finalizzate alla definizione e progressiva attuazione:

- del piano nazionale di azione per il rilascio degli immobili conferiti ai Fondi immobiliari chiusi - Fondo Immobili Pubblici (FIP) e Fondo Patrimonio Uno (FPU) - a norma dell’art. 4 della Legge 23/11/2001, n. 410 e ss.mm, in vista della scadenza contrattuale (29 Dicembre 2022 compendi FIP e 30 Dicembre 2023 compendi FPU), secondo il processo a tal fine attivato dall’Agenzia del demanio;
- della previsione triennale dei lavori di manutenzione sugli immobili di proprietà dello Stato in uso governativo e quelli di proprietà di terzi, in applicazione delle disposizioni di cui all’art. 12 del Decreto Legge 6 Luglio 2011, n. 98 - concernenti il c.d. Manutentore unico;
- dei progetti per la qualificazione del patrimonio dell’Agenzia, concernenti interventi logistico-strutturali anche connessi con l’attuazione delle misure a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/2008);
- dei programmi dei lavori 2019-2021 e 2020-2022 in applicazione delle disposizioni di cui all’art. 21 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

IX.2 *Internal audit*

La crescente eterogeneità e complessità dei compiti attribuiti all’Agenzia, ha determinato una continua evoluzione del modello organizzativo, in funzione del perseguimento di obiettivi sempre più sfidanti, da conseguire, da un lato, attraverso un miglioramento continuo dei livelli di economicità, efficienza, imparzialità e trasparenza e, dall’altro, minimizzando i rischi di anomalie o di violazioni di norme esterne o interne.

In tale contesto la funzione di *auditing* assolve a un importante compito, favorendo lo sviluppo della cultura del controllo interno, inteso non come un proliferare di controllori, ma come un sistema integrato in cui le attività di controllo si coniugano con quelle di gestione.

L’Agenzia si è dunque dotata di una struttura dedicata alle attività di *Internal audit*, che ha, tra i suoi compiti principali, quello di svolgere il controllo sull’adeguatezza e sull’aderenza dei processi e dell’organizzazione alle norme e alle direttive interne, svolgendo attività di *audit* mirate a individuare potenziali criticità nel sistema dei controlli interni e, in generale, a valutare i rischi relativi alle attività poste in essere dall’Amministrazione, nell’ottica di prevenire eventuali fatti pregiudizievoli rispetto al raggiungimento degli obiettivi istituzionali e di prevenire e governare i rischi, piuttosto che subirli.

In tale ottica la Direzione *Internal audit* assicura anche il necessario supporto allo svolgimento del programma annuale di vigilanza del Ministero dell’Economia e delle Finanze, finalizzato a “*valutare le modalità complessive di esercizio delle funzioni fiscali da parte dell’Agenzia, sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nell’applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti nonché a quanto previsto dalla L. 212/2000*” (Convenzione MEF Agenzia 2019-2021).

L’attività di vigilanza nell’anno 2019, che ha interessato il procedimento “Transito unionale interno”, ha avuto risultati più che soddisfacenti. All’esito della rilevazione statistica, infatti, è stato rilevato, a livello nazionale, un indice sintetico di conformità pari al 93,83 per cento, espressione di una percentuale relativa al principio di trasparenza pari al 97,83 per cento, di un valore pari all’ 89,38 per cento per il criterio di imparzialità e, infine, di un valore del 98,56 per cento per quanto riguarda il principio della correttezza. Il Dipartimento della Finanze ha formulato talune raccomandazioni in relazione ad alcuni aspetti delle attività nell’ambito del processo esaminato, che sono state recepite da parte dell’Agenzia.

Sempre in ottica preventiva, la Direzione *Internal audit* svolge un’altra importante attività finalizzata alla prevenzione del rischio corruttivo.

Il Direttore della Direzione *Internal audit*, infatti, quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per l’Agenzia, propone annualmente l’aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), il cui principale obiettivo è quello di predisporre un sistema organico di azioni e misure specificamente concepite a presidio del rischio corruttivo nella sua accezione più ampia (da intendersi come malfunzionamento dell’Amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite) e a tutela della trasparenza e integrità dell’Agenzia.

La predisposizione e l'approvazione di un aggiornamento annuale del PTPCT costituisce l'occasione per procedere a un riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione del rischio corruttivo. Tale riesame consente di individuare eventuali rischi emergenti, di identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, di potenziare gli strumenti in atto e, eventualmente, di promuoverne di nuovi. L'importanza di mantenere alta l'attenzione e costante l'impegno finalizzato al continuo progressivo miglioramento delle misure di prevenzione del rischio corruttivo, nasce dalla rilevanza e delicatezza delle attività svolte dall'Agenzia che, come rilevato dalla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione nello specifico approfondimento dedicato alle Agenzie fiscali in occasione dell'aggiornamento 2018 del PNA, *“si prestano ad essere particolarmente esposte a pressioni indebite e a fenomeni corruttivi o di maladministration per diversi motivi legati alla tipologia e eterogeneità di funzioni di estrema importanza che l'ordinamento attribuisce loro, alla diffusa articolazione delle strutture sul territorio, alla gran quantità di interessi sia pubblici che privati incisi dalle decisioni che le Agenzie assumono, all'estesa platea di portatori di interesse cui esse si rivolgono e alla, conseguente, gestione di una quantità assai elevata di dati e informazioni”*.

L'aggiornamento dell'anno 2019 (PTPCT per il triennio 2019-2021) ha raccolto il portato del lavoro del tavolo tecnico “Agenzie fiscali” avviato nel 2018 con l'Autorità Nazionale Anticorruzione e recepito le raccomandazioni confluite nel citato aggiornamento 2018 del Piano Nazionale Anticorruzione.

IX.3 Affari generali

La Direzione Affari Generali, istituita *ex novo* dal 1° Maggio 2019, raccoglie competenze afferenti ai settori della comunicazione, delle relazioni istituzionali e della *security* delle sedi dell’Agenzia: si tratta di funzioni tipicamente ausiliarie e di supporto che - un tempo distribuite tra varie strutture centrali - hanno nel tempo acquisito importanza ed evidenza, trovando poi, nel 2019, una nuova fisionomia organizzativa e una nuova collocazione unitaria.

Nel 2019 l’attività dell’ufficio stampa centrale - condotta in stretta connessione con i referenti delle strutture territoriali - ha fatto registrare la divulgazione di circa 500 comunicati stampa e la realizzazione di alcuni servizi andati in onda nell’ambito di trasmissioni radio o televisive - RAI TV e RAI radio, reti Mediaset, La7 e SkyTg24 - o utilizzati da testate giornalistiche tra le quali compaiono anche il Corriere della Sera, la Repubblica, Il Sole 24Ore, Italia Oggi.

La quotidiana attività redazionale di aggiornamento dei siti *Internet* e *Intranet* ha consentito la pubblicazione di circa 8.500 testi di vario tipo (*news*, circolari, atti amministrativi, materiali connessi agli adempimenti della c.d. “Amministrazione trasparente”, ecc.).

Nel corso dell’anno 2019, inoltre, alle tradizionali attività dell’ufficio stampa e della redazione *web* si è affiancata - in modo via via più significativo - la gestione dei *social media*, veicolo informativo mai utilizzato dall’Agenzia in precedenza, se non in modi e momenti marginali. A fine 2019 è stata così organizzata la prima campagna *social* dell’Agenzia, denominata “Non si gioca con la salute dei bambini” e diffusa nel mese di dicembre 2019.

Focus IX.1: Non si gioca con la salute dei bambini

La campagna è stata lanciata in prossimità delle festività natalizie per sensibilizzare l’opinione pubblica sul tema della sicurezza dei giocattoli e informarla sul prezioso lavoro svolto da alcuni Laboratori Chimici dell’Agenzia nella verifica dei requisiti di conformità di questi delicati prodotti. A partire dalla metà di dicembre 2019 tutte le piattaforme *social* dell’Agenzia - così come i siti *internet intranet* dell’Agenzia - hanno ospitato tre video realizzati grazie al fattivo contributo dei Laboratori chimici di Roma, Napoli e Livorno e dell’UD di Civitavecchia e con l’apporto di personaggi del mondo dello sport e dello spettacolo, *testimonial* a titolo gratuito (1° video 13 Dicembre 2019 - *testimonial* Paolo Bonolis; 2° video 19 Dicembre 2019 - *testimonial* Massimiliano Rosolino; 3° video 30 Dicembre 2019 - *testimonial* Mara Maionchi).

Nel corso del 2019 la Direzione ha monitorato le novità riguardanti la *BREXIT* in modo da poter condurre adeguate azioni di comunicazione interna ed esterna (numerosi gli incontri, le tavole rotonde e i convegni organizzati o seguiti dall’Agenzia in corso d’anno) e garantire il costante aggiornamento della sezione INFO *BREXIT* presente nella *homepage* del sito www.adm.gov.it e la messa a punto di testi e opuscoli informativi, non ultima la “Guida doganale per le imprese”.

Nella seconda metà dell'anno la Direzione ha partecipato alla *task force* attivata dal MEF per analizzare e organizzare le azioni indispensabili all'avvio della Lotteria degli scontrini, garantendo un importante contributo alla poderosa e impegnativa attività di progettazione e realizzazione del portale dedicato alla "Lotteria degli scontrini" che è difatti regolarmente *on line* dal 9 Marzo 2020.

Tuttavia, a seguito della pandemia da COVID-19, la data di avvio della "Lotteria degli scontrini" è stata recentemente rimandata al 1° Gennaio 2021 (Decreto Rilancio – Decreto Legge n. 34 del 19 Maggio 2020 art. 141).

Tra le attività di *routine* meritano menzione alcune azioni dell'Ufficio relazioni istituzionali che ha supportato l'Organo di vertice dell'Agenzia ai fini del monitoraggio dei lavori parlamentari e nel dialogo con le istituzioni e ha avviato una stretta collaborazione con MISE e MIUR per promuovere incontri e progetti educativi volti a diffondere la cultura della legalità presso le scuole, aventi ad oggetto "L'educazione alla legalità e la promozione del contrasto alla contraffazione".

Lo stesso Ufficio ha coordinato e seguito numerosi incontri sui temi dogane e giochi con delegazioni parlamentari e capigruppo di Camera e Senato, in ambito fiscale e di contrasto alla contraffazione con referenti del MEF, del MISE e del MIT e, anche, con diverse associazioni di categoria e altri attori (Confetra, Confindustria, Coldiretti, Assoarmatori, Siae, Fit, *Philip Morris*, Coni, *Telethon*, concessionari giochi).

Vanno segnalate anche - sempre tra le attività di *routine* - le azioni a supporto della corretta funzionalità dello sportello URP telematico: la redazione *web* ha difatti raccolto, analizzato e smistato oltre 3.000 istanze riscontrando direttamente, in tempi ridottissimi, oltre 200 quesiti contraddistinti da minori difficoltà interpretative o contenute complessità tecnico specialistiche.

Le azioni in questione fanno parte delle attività volte a "facilitare gli adempimenti tributari e migliorare la qualità dei servizi a contribuenti e utenti", attività riconducibili all'ambito strategico "competitività e sostegno alla crescita" in quanto volte ad agevolare il rapporto tra l'Agenzia e i suoi *stakeholder*, anche attraverso iniziative di velocizzazione dell'interlocuzione istituzionale.

Nel 2019 l'Agenzia ha monitorato le attività in questione utilizzando l'indicatore di *performance* corrispondente alla "percentuale dei quesiti in materia tributaria pervenuti tramite servizio di URP telematico risolti entro 8 giorni lavorativi a fronte dei 15 a disposizione per questa attività di servizio all'utenza", percentuale che è risultata superiore alle attese e complessivamente pari al 94,5 per cento, il che attesta la rapidità di risposta dell'Agenzia alle istanze dell'utenza. Si evidenzia inoltre che tutte le oltre 3.000 istanze pervenute sono state risolte e, pertanto, non risulta alcuna richiesta in sospeso.

La Tabella seguente mostra le istanze gestite dall'URP telematico nel corso del 2019 e dei tempi medi di risoluzione per tipologia di quesito.

Tabella IX.4: Problemi risolti dall'URP dogane al 31 Dicembre 2019

Gruppo	Componente	Totale problemi			Tempo medio (Ore, Minuti)			
		Risolti	%	Sospesi	Delay	Sospensione	Risoluzione	Totale
Accise	Accise dogane	522	-	-	0: 42	-	20: 15	20: 57
Totale	-	522	17,10%	-	0: 42	-	20: 15	20: 57
Antifrode/controlli	Accise dogane	1	-	-	1: 59	-	12: 51	14: 50
Antifrode/controlli	Accise tabacchi	1	-	-	0: 08	-	6: 04	6: 12
Antifrode/controlli	Controlli	108	-	-	12: 10	-	56: 29	68: 39
Totale	-	110	3,60%	-	11: 57	-	55: 38	67: 35
Comunicazione	Accise dogane	1	-	-	0: 07	-	0: 04	0: 11
Comunicazione	Accise tabacchi	1	-	-	0: 20	-	2: 20	2: 40
Comunicazione	Altro	12	-	-	1: 01	-	0: 18	1: 19
Comunicazione	Comunicazione	106	-	-	1: 34	-	0: 04	1: 38
Comunicazione	Giochi	2	-	-	1: 53	-	0: 03	1: 56
Comunicazione	ICT	90	-	-	0: 45	-	1: 18	2: 03
Comunicazione	Procedure doganali	1	-	-	4: 05	-	0: 03	4: 08
Totale	-	213	6,98%	-	1: 11	-	0: 37	1: 48
Dogane	Accise dogane	4	-	-	2: 08	-	31: 20	33: 28
Dogane	Accise tabacchi	3	-	-	1: 26	-	45: 35	47: 01
Dogane	Altro	78	-	-	1: 39	-	33: 26	35: 05
Dogane	Comunicazione	322	-	-	1: 39	-	29: 56	31: 35
Dogane	Controlli	4	-	-	0: 23	-	36: 37	37: 00
Dogane	Intrastat	135	-	-	1: 59	-	36: 02	38: 01
Dogane	Procedure doganali	430	-	-	1: 58	-	31: 06	33: 04
Dogane	Regimi doganali	50	-	-	2: 01	-	24: 44	26: 45

Gruppo	Componente	Totale problemi			Tempo medio (Ore, Minuti)			
		Risolti	%	Sospesi	Delay	Sospensione	Risoluzione	Totale
Dogane	Rivendite tabacchi	1	-	-	0: 46	-	29: 47	30: 33
Dogane	Servizi utente	81	-	-	1: 43	-	24: 21	26: 04
Dogane	Tributi	144	-	-	1: 33	-	27: 06	28: 39
Dogane	Tributi-agevol.	17	-	-	1: 56	-	32: 05	34: 01
Totale	-	1.269	41,63%	-	1: 48	-	30: 24	32: 12
Giochi	Giochi	286	-	-	257: 41	-	2: 25	260: 06
Totale	-	286	9,38%	-	257: 41	-	2: 25	260: 06
Legislazione accise	Accise dogane	105	-	-	0: 20	-	21: 42	22: 02
Legislazione accise	Accise tabacchi	1	-	-	0: 01	-	14: 05	14: 06
Totale	-	106	3,47%	-	0: 19	-	21: 37	21: 56
Legislazione dogane	Accise dogane	1	-	-	0: 59	-	33: 52	34: 51
Legislazione dogane	Altro	28	-	-	1: 30	-	37: 45	39: 15
Legislazione dogane	Comunicazione	52	-	-	1: 43	-	38: 31	40: 14
Legislazione dogane	Intrastat	33	-	-	1: 31	-	37: 39	39: 10
Legislazione dogane	Procedure doganali	170	-	-	1: 17	-	32: 01	33: 18
Legislazione dogane	Regimi doganali	21	-	-	1: 34	-	30: 35	32: 09
Legislazione dogane	Servizi utente	35	-	-	0: 55	-	20: 52	21: 47
Legislazione dogane	Tributi	63	-	-	1: 09	-	25: 47	26: 56
Legislazione dogane	Tributi-agevol.	7	-	-	2: 10	-	34: 44	36: 54
Totale	-	410	13,45%	-	1: 20	-	31: 45	33: 05
Tabacchi	Accise dogane	1	-	-	41: 11	-	0: 40	41: 51
Tabacchi	Accise tabacchi	35	-	-	15: 27	-	9: 04	24: 31

Gruppo	Componente	Totale problemi			Tempo medio (Ore, Minuti)			
		Risolti	%	Sospesi	Delay	Sospensione	Risoluzione	Totale
Tabacchi	Altro	14		-	28: 57	-	25: 30	54: 27
Tabacchi	Rivendite tabacchi	82		-	20: 29	-	2: 22	22: 51
Totale	-	132	4,33%	-	20: 12	-	6: 35	26: 47
Totale gruppi	-	3.048	100,00%	-	26: 37	-	23: 43	50: 20

Fonte: elaborazione dati interni ADM

Nel corso del 2019 la Direzione ha anche condotto la prima capillare azione di monitoraggio dello stato di sicurezza delle sedi e delle relative zone perimetrali e ha così verificato le strumentazioni e i servizi di protezione adottati nei vari ambiti territoriali.

Le analisi e le informazioni così raccolte hanno rappresentato utile punto di partenza per il progetto *assessment* sicurezza lanciato a inizio febbraio 2020 dal Direttore Generale dell'Agenzia al fine di innalzare - e, ove opportuno, standardizzare - il livello di sicurezza delle strutture.

La Direzione ha contribuito anche a definire le azioni indispensabili per la messa in sicurezza di tre importanti depositi afferenti all'operatività degli Uffici dei Monopoli e contenenti reperti di contrabbando (tabacchi, *slot machines* e altro materiale). Lungo le direttrici così delineate, a inizio 2020 sono state prontamente intraprese azioni mirate a individuare più adeguate condizioni logistiche o nuove sistemazioni per i depositi della specie.

IX.4 Strategie

La Direzione Strategie nasce il 1° Maggio 2019, con l'evidente finalità di valorizzare una serie di attività determinanti per la vita stessa dell'Agenzia.

Nel 2019 la Direzione Strategie ha supportato il Direttore dell'Agenzia nell'ambito del processo di definizione dei diversi documenti relativi alla Convenzione con il Ministro per il triennio 2019-2021 e, in particolare, del Piano dell'Agenzia, quale parte integrante della Convenzione stessa.

L'impegno profuso durante la fase di negoziazione è stato orientato all'obiettivo di allineare il Piano dell'Agenzia ai più recenti indirizzi strategici, nonché di semplificarne l'impostazione e di garantirne la giusta flessibilità.

In questo ambito è stata effettuata l'attività di analisi e verifica degli obiettivi, degli indicatori e dei *target* attesi, per valutarne la rappresentatività e la coerenza con le pertinenti disposizioni di legge, le linee di indirizzo dell'Autorità politica, e le capacità innovative e operative dell'Agenzia anche sulla base dell'analisi del *trend* storico registrato negli anni precedenti.

La fase negoziale e di confronto con i referenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, finalizzata alla redazione dei diversi documenti relativi alla Convenzione ha richiesto un continuo confronto anche con le Strutture di vertice centrali dell'Agenzia per assicurare una piena condivisione.

Successivamente è stato predisposto e curato il Piano dell'Agenzia 2019-2021, focalizzato su tre aree strategiche:

- Area “Competitività e sostegno alla crescita” rappresentativa di attività che puntano all'innalzamento della qualità dei servizi offerti agli utenti, al fine anche di supportare e rafforzare la capacità competitiva degli operatori economici italiani, attraverso la diffusione e l'utilizzo degli istituti e delle procedure doganali volte a favorire l'incremento dei volumi operativi, in particolar modo delle esportazioni di prodotti verso Paesi terzi, in modo da contribuire alla crescita dimensionale ed al processo di internazionalizzazione delle imprese italiane;
- Area “Fiscalità” rappresentativa delle attività volte a rafforzare gli strumenti di contrasto al contrabbando in generale, alle frodi fiscali nel settore delle accise e dell'IVA intracomunitaria, agli illeciti extratributari, e dell'azione di prevenzione del riciclaggio, nonché ad analizzare l'andamento del mercato dei prodotti da fumo per il consolidamento delle entrate erariali attese, per proporre all'Autorità politica eventuali interventi sulla fiscalità dei prodotti e per la razionalizzazione della rete di vendita, per il controllo della corretta applicazione delle disposizioni nazionali e comunitarie relative alla produzione, distribuzione e circolazione dei prodotti da fumo;
- Area “Legalità” rappresentativa delle attività volte a presidiare il settore dei giochi, al fine di tutelare i soggetti vulnerabili e combattere l'offerta illegale ed a tutelare la salute e la sicurezza dei cittadini consumatori della UE, la proprietà intellettuale, i beni culturali,

le specie in via di estinzione volte al presidio della legalità e della sicurezza del commercio internazionale e nel settore dei giochi e dei tabacchi.

Gli obiettivi e gli indicatori previsti nel Piano 2019-2021 rappresentano la traduzione in termini di azioni delle linee strategiche contenute nell'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2019-2021 emanato il 23 Aprile 2019.

Il consolidamento dei Piani di Agenzia ha consentito di potere individuare gli obiettivi definitivi da assegnare a livello centrale e territoriale preventivamente alla stipula della Convenzione con il Ministro dell'Economia e delle Finanze avvenuta il 19 Novembre 2019.

In linea generale, nel 2019 è stato poi costantemente effettuato il monitoraggio degli elementi oggetto di pianificazione, con l'ausilio dei sistemi operazionali e introducendo iniziative innovative per assicurare il corretto ed efficace andamento della gestione del *budget* tecnico-fisico e del *budget* economico, svolgendo un'attenta attività di analisi e valutazione degli andamenti ai fini dell'individuazione e proposizione delle più idonee misure correttive nei casi di scostamenti anomali.

L'attività di monitoraggio ha, in particolare, riguardato:

- la conformità tra l'allocatione delle risorse attuata e quella pianificata, il livello di produzione, in termini di quantità e qualità consuntivato rispetto a quello pianificato (indicatori di attuazione del *budget*);
- la verifica dei tempi di esecuzione e/o i costi per unità di prodotto consuntivati rispetto a quelli pianificati (indicatori di efficienza).

Il costante monitoraggio delle attività delle Strutture centrali e territoriali ha consentito il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Agenzia, anche attraverso un'azione di riprogrammazione e rimodulazione di obiettivi in corso di esercizio, nonché di revisione dei piani.

L'attività di monitoraggio si è anche tradotta nell'analisi e valutazione di richieste di riprogrammazione di *target* di risultato di taluni obiettivi formulate da alcune Strutture centrali di vertice che sono poi state recepite tra le variazioni intervenute nella fase di riassegnazione degli obiettivi.

Ciò ha assicurato una sana gestione delle attività di produzione sostanzialmente in linea con gli obiettivi programmati e i *target* attesi e di intervenire in taluni scostamenti attraverso l'individuazione di interventi correttivi da attuare.

Quanto alla gestione del portafoglio del *program management*, previste nel Piano degli investimenti per il triennio 2019-2021, nell'anno 2019 è stato assicurato il monitoraggio dello stato di avanzamento e del livello di conseguimento delle attività progettuali dell'Agenzia, suddivise tra ICT e non ICT.

Sul piano complessivo, per il 2019 si è registrato, rispetto ai progetti previsti nel Piano degli investimenti dell'Agenzia per il triennio 2019-2021, un consuntivo delle attività (SAL) pari al 89,25 per cento e dei costi (SAC) pari al 94,43 per cento.

In relazione ai valori di SAC e SAL su menzionati, da notare l'elevato livello di conseguimento degli obiettivi realizzato da ADM, in quanto a fronte di una notevole quantità di investimenti, sia in termini di attività che di costi, si è riusciti a realizzare in media ben oltre il 90 per cento delle attività previste da piano. Gli scostamenti residuali sono prevalentemente attribuibili ad una serie di circostanze non prevedibili in sede di pianificazione, tra cui riorganizzazioni in corso d'opera, cambi di priorità nel corso dell'anno e accordi non stipulati o DPR o DPCM non approvati necessari per la prosecuzione dei progetti.

IX.5 Il Servizio autonomo interventi nel settore agricolo (SAISA)

Il Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo (SAISA) è l'Organismo Pagatore italiano autorizzato a erogare le restituzioni all'esportazione FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) disciplinate dal Reg. CE 612 del 7/07/09. Il FEAGA, istituito con il Regolamento (CE) del Consiglio n.1290/2005, ha la finalità di finanziamento delle varie misure di politica agricola comune.

Oltre a tale funzione, riconosciuta ai sensi del Reg. UE 907/14, il SAISA è competente in tutte le materie connesse alla trattazione di questa misura di sostegno al mercato agricolo, cura l'assistenza reciproca per il recupero crediti FEAGA e per quelli relativi a dazi, accise e IVA tra i Paesi dell'Unione Europea (ai sensi della Direttiva 2010/24/UE del 16 Marzo 2010) e in ambito internazionale; cura la gestione delle garanzie connesse ai regimi di anticipazione delle restituzioni e dei *Carnet* ATA; gestisce la contabilizzazione e le comunicazioni alla Commissione europea delle spese relative alle restituzioni FEAGA nonché le cd. Comunicazioni PAC (Politica Agricola Comune). Il SAISA quale organismo pagatore ha il compito, in particolare, di garantire che tutti i pagamenti siano effettuati nel rispetto del Reg. CE 612/09, e che detti pagamenti siano correttamente e integralmente registrati in contabilità.

A carattere generale, si rappresenta che le restituzioni all'esportazione FEAGA sono una misura di sostegno al mercato con la quale si realizza un'integrazione di prezzo che l'Unione Europea riconosce agli operatori economici unionali che esportano prodotti agricoli verso i Paesi appartenenti all'area non unionale, e hanno la funzione di coprire la differenza tra i prezzi all'interno dell'Unione Europea e i prezzi sul mercato mondiale, per una serie specifica di prodotti agricoli alimentari.

La finalità delle restituzioni, pertanto, è quella di rendere competitivi gli operatori unionali sui mercati mondiali, di favorire l'*export* dei prodotti agricoli e di sopperire a eventuali crisi o distorsioni del mercato.

Cap IX

Le restituzioni all'esportazione sono finanziate in regime di gestione concorrente tra gli Stati Membri e la Commissione europea, dal FEAGA; il finanziamento della PAC rappresenta una parte importante e sostanziale del bilancio generale dell'Unione Europea.

Le predette restituzioni sono state mantenute nell'ambito delle misure di sostegno al mercato nell'ambito della PAC per il periodo 2014/2020, con lo scopo di sostenere il settore agricolo, dal

punto di vista dell'industria trasformatrice, soprattutto nei periodi di crisi o in situazioni eccezionali, valutate caso per caso dai servizi unionali competenti che hanno ampia facoltà di reintrodurre, elevare o ridurre fino a sospendere le aliquote previste per i settori coinvolti attraverso le disposizioni normative vigenti e l'utilizzo del *budget* annualmente predisposto a livello unionale. In tal senso gli Stati Membri hanno l'obbligo di mantenere attive le strutture secondo l'organizzazione rigidamente fissata dalle norme unionali vigenti, assicurando la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la professionalità delle strutture con adeguato e specifico *skill* professionale e la pronta trattazione dei contesti. I settori merceologici per i quali sono previste le restituzioni all'esportazione sono i seguenti: cereali, riso, prodotti trasformati a base di cereali e riso, alimenti composti a base di cereali per animali, carni bovine, carni suine, carni di volatili, uova, latte e prodotti lattiero caseari e merci non comprese nell'allegato I del Trattato.

Al momento, a seguito dell'entrata in vigore della PAC 2014/2020, i Servizi della Commissione hanno sospeso le aliquote di restituzione per tutti i settori merceologici. Le restituzioni all'esportazione saranno utilizzate per sostenere i mercati in caso di periodi di crisi nell'ambito agroalimentare e in base alle esigenze di natura commerciale, in ambito europeo, della situazione di mercato e dei prezzi a livello mondiale (misure di *safety*).

Tabella IX.5: Importi recuperati

Importi recuperati	Totale
Importi recuperati Reg UE 1306/2013	1,18
Importi recuperati ai sensi della Direttiva 2010/24/UE	0,11
Totale	1,29

elaborazione dati ADM su banca dati AIDA *Valori espressi in milioni di euro*

Tali importi sono recuperati a seguito del riscontro di irregolarità nella percezione della somma. Qualora si tratti di importi versati dal FEAGA, le somme recuperate devono essere rimborsate su tale fondo.

IX.6 Organizzazione e *Digital Transformation*

Nel 2019, è stata istituita la Direzione Organizzazione e *Digital Transformation* con il compito, tra l'altro, di promuovere e coordinare gli interventi di innovazione tecnologica e di processo coerentemente con le esigenze normative, organizzative e IT dell'Agenzia. Di seguito, le principali iniziative promosse nell'ambito della *Digital Transformation* nei diversi settori dell'Agenzia.

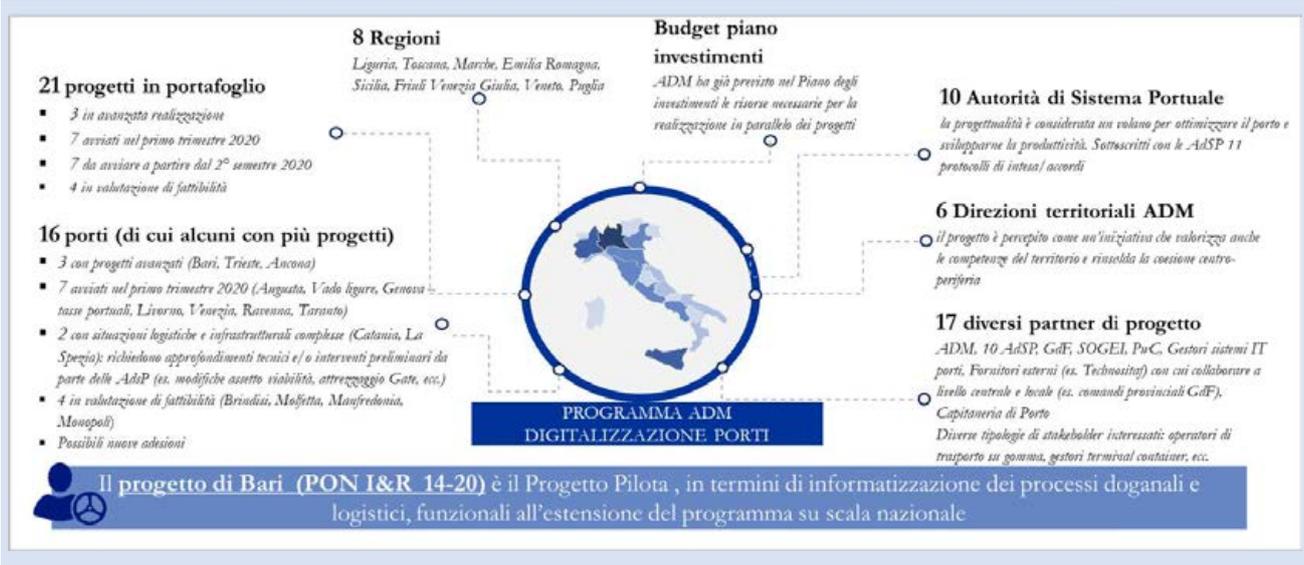
IX.6.1 Settore dogane - Digitalizzazione porti

Nel 2019 ADM ha avviato un programma, a scala nazionale, per la digitalizzazione delle procedure doganali nei porti, da condurre in un arco temporale di circa 3 anni.

L'iniziativa riguarda la completa digitalizzazione delle procedure di imbarco/sbarco, ingresso uscita dai nodi portuali (*Gate Automation*) e pagamento delle tasse ancoraggio/portuali nei porti nazionali. La soluzione è stata messa a punto nel progetto pilota nel porto di Bari, valutato positivamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che lo ha finanziato nel PON Infrastrutture e reti 14-20.

Il 18 Giugno 2019 il programma è stato presentato alle Autorità di Sistema Portuale che hanno accolto positivamente l'iniziativa. Nella seconda metà dell'anno sono stati sottoscritti i protocolli di intesa e/o accordi di collaborazione con 10 Autorità di Sistema Portuale, per 16 importanti porti nazionali e 21 progetti, di cui alcuni avviati già nel 2019.

Figura IX.1: Quadro generale progetto digitalizzazione porti



IX.6.2 Settore Dogane - Pon Infrastrutture e Reti 2014-2020

È proseguito l'impegno di ADM nell'attuazione dei progetti finanziati con fondi strutturali europei nell'ambito del PON Infrastrutture e reti 2014 - 2020. In particolare:

- “PROG0101 Digitalizzazione delle procedure nel porto di Bari - ADM”, approvato e ammesso a finanziamento nel 2017 per un importo pari a 1.928.670 euro, costituisce la prima realizzazione di interventi in via di estensione nell'ambito del programma “Digitalizzazione nei porti ad altri porti nazionali”;
- “PROG04 Evoluzione della *National Maritime Single Window* e dell'*e-manifest*”, approvato e ammesso a finanziamento nel 2017 per un importo pari a 6.451.923,12 euro. In tale ambito sono proseguite le attività di reingegnerizzazione di AIDA, con particolare riferimento ai moduli di presentazione merci ed importazione. La necessità di reingegnerizzare le dichiarazioni di importazione, in base al modello di dati definiti a livello unionale (EUCDM - *EU Customs Data Model*), ha comportato anche una rivisitazione delle procedure per la presentazione dei manifesti merci in arrivo e partenza, per la gestione delle merci in temporanea custodia e per la gestione della sicurezza delle spedizioni ai fini *safety & security*. Al fine di consentire un adeguamento graduale delle procedure del sistema e delle correlate procedure degli operatori economici, sono stati pubblicati sul sito istituzionale dell'Agenzia i messaggi da scambiare e i manuali operativi per il colloquio tra i sistemi.

IX.6.3 Settore Dogane - OTELLO

Nell'anno 2019 è stata consolidata l'operatività di OTELLO *On line Tax Refund at Exit Light Lane Optimization* su tutto il territorio nazionale, che prevede la digitalizzazione del processo di apposizione del visto doganale sulle fatture *tax free*. Nel solo 2019, il sistema ha permesso di processare 5.419.133 fatture *tax free*.

OTELLO permette di colloquiare telematicamente con gli *stakeholder* coinvolti nel processo, realizzando la completa digitalizzazione (*full digital*) delle richieste di rimborso/sgravio riguardanti le fatture emesse da punti vendita con partita IVA italiana e presentate per il “visto” agli uffici doganali.

Nell'ottica del principio *ONCE* al fine di consentire un'unica trasmissione dei dati verso la pubblica amministrazione, le fatture *tax free* ricevute in OTELLO e i relativi cambiamenti di stato sono trasmessi quotidianamente all'Agenzia delle Entrate per le operazioni di propria competenza.

IX.6.4 Settore Dogane - Lo Sportello Unico Doganale e dei Controlli (SUDOCO)

Lo Sportello Unico Doganale è operativo dal 2008 grazie all'interoperabilità avviata con alcune delle Amministrazioni che rilasciano i certificati necessari all'importazione/esportazione di talune merci (tra cui il Ministero della Salute che copre circa l'80 per cento dei certificati/nulla osta necessari allo sdoganamento e il Ministero dello Sviluppo Economico).

Sono in corso attività con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, per includere progressivamente i certificati rilasciati dai Servizi Fitosanitari Regionali ed ulteriori azioni, volte alla progressiva integrazione dei servizi resi dagli altri enti (es: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Agecontrol S.p.A. e Arma dei Carabinieri - Comando unità forestali, ambientale e agroalimentari, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno).

Le attività in corso riguardano, inoltre, l'attivazione dell'interoperabilità tra il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e CERTEX, una piattaforma messa a disposizione dalla Commissione europea (DG TAXUD) per attivare le funzionalità dello Sportello Unico Doganale per quei certificati di competenza delle amministrazioni nazionali che partecipano al processo di sdoganamento, e che sono previsti da normativa unionale e gestiti mediante sistemi centralizzati.

La piattaforma dello Sportello Unico Doganale gestisce ad oggi i certificati sanitari e veterinari ed i titoli AGRIM/AGREX grazie alla interoperabilità attivata, rispettivamente, con il Ministero della Salute e con il Ministero dello Sviluppo Economico. Le certificazioni emesse dai Ministeri interessati sono rese disponibili all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli tramite la cooperazione applicativa dei rispettivi sistemi informatici. In tal modo è possibile (per gli uffici e per gli operatori economici) monitorare l'iter di rilascio delle diverse certificazioni e (per gli uffici) procedere allo svincolo delle merci, senza la necessità che gli operatori si rechino in dogana. Gli operatori possono inoltre beneficiare di una riduzione dei tempi e dei costi di sdoganamento grazie all'esecuzione contemporanea e nello stesso luogo dei controlli di competenza di ADM o del Ministero della Salute.

La trasmissione della dichiarazione doganale con indicazione del numero di prenotazione del certificato a supporto (prima del rilascio dello stesso), con conseguente abbattimento dei tempi e dei costi di sdoganamento, la concomitanza dei controlli documentali e fisici effettuati dalla dogana e dalle altre amministrazioni che partecipano al processo di sdoganamento, il controllo automatizzato dell'esistenza/validità/capienza del certificato, senza necessità di presentazione del cartaceo o dell'inserimento del Fascicolo Elettronico e maggiore contrasto alle frodi sono alcuni dei principali benefici in ragione dei quali la recente riforma della portualità ha previsto l'attuazione dello "Sportello Unico Doganale e dei Controlli"- SUDOCO (art. 20 del D.Lgs. 4 Agosto 2016), che estende la competenza dello Sportello Unico Doganale a tutti i controlli connessi all'entrata e uscita delle merci, al fine di favorire un ulteriore recupero della competitività dei nodi della rete logistica nazionale (porti, aeroporti, interporti, retroporti, ecc.). La finalità dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli è quella di attuare il coordinamento in via telematica di

tutti i procedimenti e controlli connessi con l'entrata e uscita delle merci nel o dal territorio doganale.

L'Agenzia ha realizzato una nuova piattaforma, che offre nuovi servizi agli utenti rendendo possibile la consultazione interattiva delle dichiarazioni doganali, del loro ciclo di vita e dello stato dei certificati a sostegno della dichiarazione per i quali è attiva l'interoperabilità con l'amministrazione competente.

IX.6.5 Settore Dogane - I *Fast corridor*

Le semplificazioni introdotte con la procedura dei *fast corridor*, utilizzando nuove tecnologie abilitanti (*Radio Frequency Identification, Global Positioning System, Optical Character Recognition*) e declinando il paradigma IoT (*Internet of Things*), consentono l'immediato inoltro delle merci al luogo ritenuto più conveniente dal proprietario delle stesse per l'effettuazione dello sdoganamento, avvalendosi del dialogo telematico tra gli attori che intervengono nella catena logistica e rafforzando i controlli con il "monitoraggio fisico" delle merci.

Le aziende importatrici beneficiano così sia di una drastica riduzione dei tempi di sdoganamento sia di una completa tracciabilità delle merci in arrivo, che consente loro di ottimizzare il ciclo aziendale integrando gli adempimenti doganali con i propri processi logistici.

La tracciabilità delle merci lungo tutto il percorso produce inoltre sostanziali riduzioni dei costi di gestione collegati al controllo della regolarità dell'operazione in capo all'Amministrazione doganale e agli altri organi di controllo. Sono stati implementati degli adeguamenti alla procedura del *fast corridor*, in linea con la normativa doganale UE, tali da consentirne il più ampio utilizzo da parte degli operatori AEO e con le semplificazioni previste per il trasferimento di merci tra le strutture di deposito per la temporanea custodia.

Si riporta, di seguito, l'elenco dei *fast corridor* attivati secondo le nuove modalità al 31 Dicembre 2019.

Tabella IX.6: Fast corridor attivati al 31/12/2019

	ORIGINE	DESTINAZIONE
 Fast corridor su strada	<ul style="list-style-type: none"> • Livorno (TC 063Y) • Livorno (TC 063Y) • La Spezia Porto (TC 027V) • Genova Porto (TC 047X) • Genova (TC 027V) • Genova Voltri (TC 049Q) • La Spezia Porto (TC 030L) 	<ul style="list-style-type: none"> • Interporto Prato (TC 264J) • Livorno (TC 381G) • Piacenza (TC 14157Q)
 Fast corridor ferroviari	<ul style="list-style-type: none"> • Genova Voltri (TC 049Q) • Genova Voltri (TC 049Q) • La Spezia (TC027V) • La Spezia (TC27V) • La Spezia (TC027V) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rivalta Scrivia (TC85T) • Rivalta Scrivia (TC31TM) • Rivalta Scrivia (TC85T) • Melzo-Milano (TC34X) • Rivalta Scrivia (TC31TM)

IX.6.6 Settore Dogane - Il Fascicolo Elettronico

Nelle more dell'adesione di tutte le Amministrazioni allo sportello unico, l'Agenzia, sempre al fine di velocizzare i controlli e sfruttando le opportunità offerte dal nuovo Codice Doganale dell'Unione, ha introdotto dal 1° Maggio 2016 il Fascicolo Elettronico.

Tale procedura consente alle imprese di non recarsi presso la dogana per l'effettuazione dei controlli documentali delle operazioni di *import/export*.

I documenti necessari, oltre a quelli già controllati tramite l'interoperabilità con le amministrazioni che hanno aderito allo Sportello Unico Doganale, possono essere infatti scansionati e trasmessi alla dogana telematicamente. Solo in caso di dubbio sull'autenticità del documento, ovvero se lo stesso non risulti leggibile, l'operatore dovrà consegnarlo in originale alla dogana.

Gli operatori che utilizzano il Fascicolo Elettronico beneficiano di sostanziali nuove agevolazioni: sdoganamento H24, 7gg/7gg, riduzione dei tempi di controllo e tracciabilità dell'*iter* dei controlli grazie al colloquio via portale nazionale tra dogana e dichiarante per la richiesta di ulteriore documentazione, di messa a disposizione delle merci, ecc.

Cap
IX

L'introduzione del Fascicolo Elettronico, oramai utilizzato dalla maggior parte degli operatori, ha consentito di incrementare il numero delle dichiarazioni sdoganate nella fascia temporale considerata "obiettivo ottimale" (tra 12 secondi e 5 minuti; il tempo viene calcolato a partire dal momento della registrazione/accettazione della dichiarazione doganale), che ormai si attestano a oltre il 95 per cento del totale.

IX.6.7 Settore Dogane - Lo Sdoganamento In Mare / In Volo

Grazie alla completa digitalizzazione dei *cargo manifest* e avvalendosi del sistema di monitoraggio del traffico navale, è stato attuato, in collaborazione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, lo Sdoganamento in mare (*pre-clearing*), operativo nei principali porti.

Con lo Sdoganamento in mare le dichiarazioni di importazione possono essere trasmesse mentre le merci sono ancora in viaggio verso i porti nazionali, consentendo alla dogana di anticipare l'analisi dei rischi e svincolare, prima dell'arrivo, le merci per le quali la stessa non ritenga necessari ulteriori controlli. Il monitoraggio delle Capitanerie di Porto segnala alla dogana eventuali comportamenti anomali e deviazioni di rotta non previste, per impedire che le merci possano essere sottratte al controllo doganale.

Sono, inoltre, in via di realizzazione ulteriori semplificazioni per consentire agli operatori marittimi di effettuare un unico invio dei dati necessari per assolvere a tutti gli adempimenti doganali e marittimi (*National Maritime Single Window*). In Italia il Manifesto Merci in Arrivo (MMA) già assolve - dal punto di vista doganale - alle funzioni di: dichiarazione sommaria delle merci in arrivo, dichiarazione di vincolo alla temporanea custodia, notifica di arrivo e si integra con le funzionalità dei controlli sicurezza previsti dal CDU (Codice Doganale dell'Unione).

Nell'ambito del *National Maritime Single Window* - di cui alla Direttiva 65/2010 - ADM sta procedendo in accordo con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto ad integrare nel MMA anche i dati occorrenti per l'assolvimento delle formalità marittime relative alle merci.

In tal modo, grazie alla evoluzione della interoperabilità tra i sistemi informatici di ADM e quello delle Capitanerie, sarà possibile per gli operatori marittimi ridurre gli adempimenti a loro carico, semplificando le modalità di interazione con *National Maritime Single Window* e di assolvere con un unico invio dei dati (principio *ONCE*) agli adempimenti doganali e marittimi.

Attivato progressivamente dal febbraio 2014, dal 2018 è operativo in 17 porti: quasi 8.000 navi hanno utilizzato la procedura di sdoganamento in mare.

Da ottobre 2017 il *pre-clearing* è attivo anche per il settore *automotive*, dapprima per il porto di Ravenna e in seguito anche per il porto di Salerno.

Lo sdoganamento in volo, attivo dal 2008, ha poderosamente incentivato, ad esempio, il rapido sviluppo di alcuni scali aeroportuali caratterizzati dalla forte presenza logistica dei Corrieri Espressi, operatori questi molto sensibili al connubio efficienza/velocità nelle operazioni di sdoganamento.

Figura IX.2: Scali aeroportuali con forte presenza logistica dei Corrieri Espressi


IX.6.8 Settore Dogane - Riduzione dei tempi di sdoganamento

La digitalizzazione delle procedure in ambito dogane ha permesso di ridurre in maniera consistente i tempi di sdoganamento.

Per verificare la riduzione dei tempi di sdoganamento, è stata effettuata una misurazione, attraverso indicatori di *outcome*, con un *focus* sulla velocizzazione dei tempi di sdoganamento nei porti ed aeroporti italiani.

Tale rilevazione, basata anche sul raffronto con gli altri *competitor* unionali, ha l'obiettivo di misurare il miglioramento dei rapporti con gli operatori economici affidabili e mettere in evidenza l'impegno dell'Agenzia ad incrementare la competitività del "Sistema Paese" nell'ambito del commercio internazionale.

Tabella IX.7: Operazioni di sdoganamento inferiore a 5 minuti

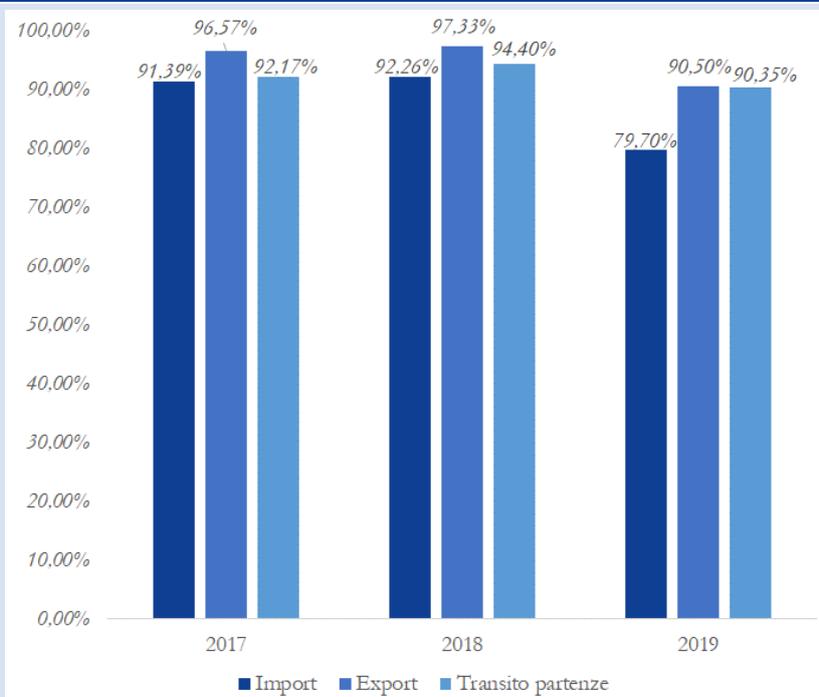
	IMPORT	EXPORT	TRANSITO PARTENZE
 Principali Porti	79,70%	90,50%	90,35%
 Principali Aeroporti	92,46%	97,89%	98,37%
 Altre dogane	92,03%	72,73%	77,57%

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA

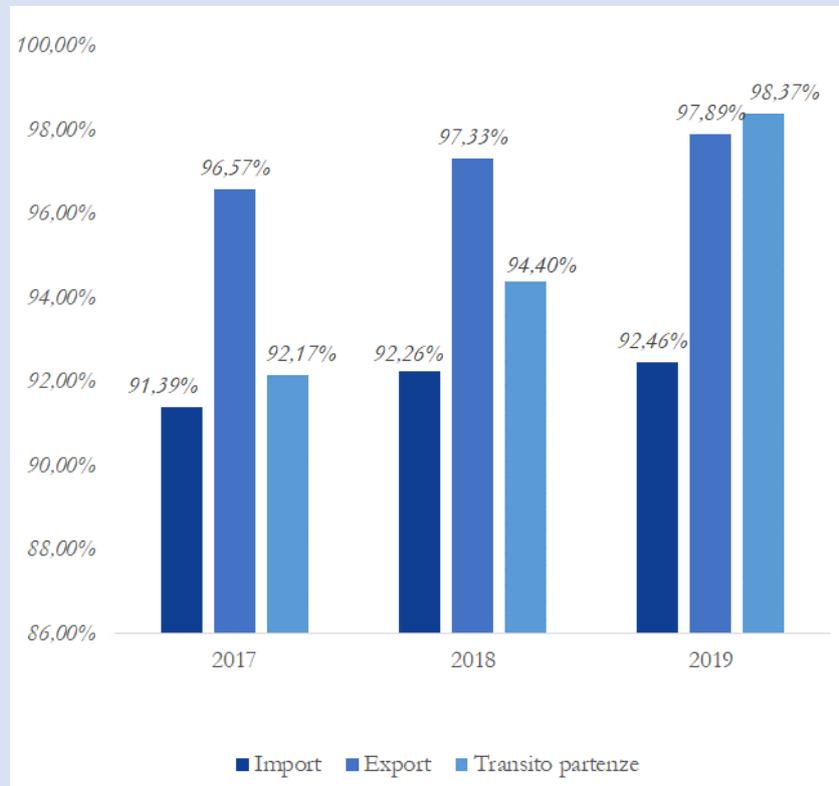
Valori percentuali riferiti all'anno 2019

Le figure seguenti mostrano le percentuali di dichiarazioni doganali sdoganate entro 5 minuti negli anni 2017, 2018 e 2019 per i principali porti e aeroporti italiani.

Figura IX.3: Dichiarazioni doganali sdoganate entro 5 minuti presso i principali porti

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.40

Valori percentuali riferiti all'anno 2019

Figura IX.4: Dichiarazioni doganali sdoganate entro 5 minuti presso i principali aeroporti


Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati AIDA
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.41

Valori percentuali riferiti agli anni 2017, 2018 e 2019

Per l’Agenzia il dato è in costante miglioramento negli ultimi anni, e rappresenta un indicatore di efficienza ormai saturo. L’Agenzia, sui tempi di sdoganamento all’*import-export*, rispetto alla media UE si posiziona al 3° posto. Tale informazione è rilevabile nell’ambito del “*Annual report 2019*” elaborato dalla Commissione europea con il supporto degli Stati Membri. La media dell’Italia è stata pari a 96,5 per cento di dichiarazioni *import* sdoganate entro un’ora, contro una media UE di 91,7 per cento.

IX.6.9 Settore Dogane - Progetti Unionali

Nel 2019 ADM si è aggiudicata il progetto Europeo *I-rail* selezionato e finanziato nell’ambito del *Connecting Europe Facility-Transport*: il programma gestito della DG MOVE dell’UE per la promozione della crescita attraverso gli investimenti infrastrutturali.

Cap
IX

Il progetto nasce per promuovere il trasporto di merci su rotaia in Europa attraverso la digitalizzazione dei processi e l’attuazione degli *standard* TSI (specifiche tecniche di interoperabilità attribuite alle applicazioni telematiche per il trasporto merci (TAF).

L'ambito del coinvolgimento di ADM riguarda la definizione di servizi d'interoperabilità per l'automazione dei processi di *import/export* e transito nei *gate* portuali per merce che viaggia su ferro. In particolar modo i servizi sviluppati debbono tenere conto delle esigenze per facilitare l'interoperabilità tra il sistema doganale (AIDA) ed i sistemi dell'Autorità di Sistema Portuale (AdSP) e degli altri attori del sistema portuale (MTO, Agente Treno, *Terminal*, ecc.).

Figura IX.5: Obiettivi e Porti pilota per i servizi d'interoperabilità *import/export*



IX.6.10 Settore Accise

Nel corso del 2019 ADM ha perseguito il programma per la digitalizzazione delle procedure del settore accise sia per il *front office* che il *back office*.

In particolare, per consentire la sperimentazione da parte degli operatori economici, è stato reso disponibile un ambiente di addestramento attraverso il quale è possibile la sperimentazione della nuova modalità di trasmissione secondo due distinti canali: *System to System* (S2S) e *User to System* (U2S). Gli interventi hanno riguardato anche l'adeguamento dei pacchetti *software* messi a disposizione degli operatori per le dichiarazioni di energia elettrica e gas naturale. Analogamente sono stati effettuati interventi anche sul sistema informatico dell'Agenzia per recepire le modifiche ai pacchetti *software*.

Nel corso del 2019 anche il settore dei Laboratori chimici è stato interessato da una serie di evoluzioni applicative. In particolare, sono state realizzate una serie di nuove funzionalità nel sistema di *Datawarehouse* dei Laboratori chimici che hanno consentito di incrementare il numero di *report* disponibili e migliorare il sistema di analisi libera. Inoltre, sono state realizzate alcune nuove funzionalità per l'applicazione a supporto dell'organizzazione delle campagne di *Proficiency Test* (PT) che consentono il completamento della base dati dei laboratori partecipanti e lo sviluppo

delle funzionalità per la gestione autonoma dell'anagrafica e delle diverse tipologie di campioni all'interno dello stesso schema. Anche le pagine *web* sono state aggiornate per l'inserimento dei risultati agli utenti esterni.

Il settore relativo all'accertamento, al controllo e al contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extratributari è stato ulteriormente potenziato attraverso lo sviluppo di nuove funzionalità sulla piattaforma di *Business Intelligence* riguardanti l'area Analisi per Soggetto che consentono l'individuazione anche di porzioni di denominazione. Inoltre, il *report* "Dichiarazioni Valutarie" è stato sostituito dalla nuova versione denominata "Dichiarazioni e Violazioni Valutarie" che in aggiunta alla possibilità di interrogare le informazioni contenute nelle dichiarazioni valutarie, consente di ottenere anche le informazioni relative alle violazioni valutarie registrate a partire dal 2007.

È stata potenziata anche la capacità di analisi combinate con le dichiarazioni valutarie collegando, nel caso di ricerca per soggetto verbalizzato, anche le dichiarazioni valutarie che hanno lo stesso soggetto come dichiarante, delegante o destinatario.

Nel settore della circolazione al fine di contrastare l'evasione fiscale, prevenire i fenomeni fraudolenti, rendere più efficace la lotta all'illegalità nel settore dei prodotti energetici e potenziare i controlli dei relativi obblighi fiscali sono stati realizzati una serie di servizi per la digitalizzazione del Documento di Accompagnamento Semplificato (di seguito DAS) - progetto "e-DAS". Lo sviluppo del progetto e-DAS è stato condotto nell'ambito delle attività previste dal Piano Tecnico di Automazione (PTA) utilizzando il consolidato metodo operativo del Tavolo tecnico digitalizzazione accise per la digitalizzazione dei processi del settore delle accise (ora Energie e alcoli) che prevede l'inclusione delle Associazioni degli operatori nella definizione dei nuovi processi.

In ragione della portata innovativa del progetto, dell'impatto derivante dalla sua attuazione sulla platea degli operatori e della necessità di offrire una puntuale assistenza nella fase di transizione, l'applicazione è stata resa disponibile in ambiente di addestramento/validazione per consentire un congruo periodo di sperimentazione. Secondo la disposizione di legge, nella prima fase è previsto l'utilizzo del DAS digitale solo per la circolazione benzina e gasolio usato come carburante, assoggettati ad accisa.

Anche il ramo della Contabilità dei tributi accise è stato interessato da interventi evolutivi che hanno reso più semplice ed efficiente l'utilizzo delle relative applicazioni. In particolare, sono stati effettuati alcuni interventi evolutivi che consentono la validazione manuale dell'F24 per il capitolo 2308 (codice tributo 2820 per F24 accise). Inoltre, è stato integrato il contenuto dell'avviso di pagamento inserendo la modalità di notifica a mezzo PEC con firma digitale qualificata. Ulteriore sviluppo consente di collegare l'avviso di pagamento con la Scheda Verifiche Accise (SVA) con grandi ricadute sotto l'aspetto di semplificazione dei controlli. Per ciascuno degli estremi SVA inseriti, il sistema effettua una serie di controlli bloccanti.

Infine, nell'ambito delle attività previste per gli sviluppi dei sistemi gestionali sono stati introdotti alcuni adeguamenti all'applicazione "Rilevazione dei fabbisogni acquisti" necessaria ai fini della predisposizione della programmazione prevista all'articolo 21 del D.Lgs. n. 50/2016.

IX.6.11 Settore Giochi

In ambito Giochi, è stato rilasciato in esercizio l'applicativo SMART (Statistiche Monitoraggio e Analisi della Raccolta Territoriale del gioco fisico) che permette di analizzare i flussi dei giochi legali sui territori dei singoli comuni.

La piattaforma informatica consente di visualizzare i dati relativi a tre diverse tipologie di giochi: gli apparecchi, le cosiddette VLT, vale a dire le *slot machines* più performanti; le sale scommesse e le sale bingo.

IX.6.12 Disponibilità e Accesso ai servizi *on line*

Nell'ambito della *Digital Transformation* è continuato il lavoro di migliorare l'accesso ai servizi disponibili *on line*: In particolare, è proseguita l'evoluzione del Modello Autorizzativo Unico (MAU) per uniformare le modalità di collegamento degli utenti esterni ai servizi offerti dall'Agenzia o dalla Unione Europea (attraverso lo *EU Trader Portal*). In particolare, sono state uniformate le modalità di accesso, allineando tutti gli operatori all'utilizzo delle credenziali di tipo SPID (strettamente di livello 2 e di Persona Fisica) o della Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

Nel quadro del processo evolutivo perseguito da ADM, sono state modificate le modalità di trasmissione delle dichiarazioni annuali per l'energia elettrica e il gas naturale affiancando al Sistema Telematico Doganale dell'Agenzia (STD) la Nuova Piattaforma di Accoglienza per l'interoperabilità e per lo scambio di dati tra utenti esterni e l'Agenzia.

IX.6.13 *Innovation Centre for SMART customs*

In data 30 Ottobre 2019, è stato stipulato un importante Accordo Quadro "*Innovation Centre for SMART customs*" tra Agenzia Dogane e Monopoli e il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).

L'accordo ha lo scopo di disciplinare la collaborazione in materia di formazione, ricerca e sviluppo tramite la realizzazione congiunta di laboratori e progetti in aree tematiche di comune interesse e di piattaforme per la valorizzazione delle ricerche nelle attività di tipo doganale, con particolare attenzione a quelle di ispezione e controllo antifrode.



Cap
X





Cap
X

X. Prospettive per il 2020

X.1 Gli impatti della pandemia sull'economia globale nel breve-medio termine

X.1.1 Impatto della pandemia sulla crescita globale

Nel 2019 l'economia mondiale è cresciuta a tassi moderati a causa delle tensioni relative alle difficili relazioni commerciali e ai fattori geopolitici. In apertura del 2020 le prospettive per lo scenario internazionale apparivano in graduale miglioramento per via degli accordi commerciali preliminari tra USA e Cina ed il rimbalzo ciclico di diversi indicatori tendenziali. Su tale scenario si è innestata l'emergenza sanitaria legata alla pandemia del COVID-19. La rapida diffusione a livello globale e le misure di contenimento attuate hanno avuto effetti senza precedenti sull'attività economica globale e sul commercio. Il FMI stimava ad inizio aprile 2020 una riduzione del PIL mondiale di almeno il 3 per cento entro l'anno, ma con un *caveat* legato al probabile ulteriore peggioramento dello scenario mondiale. Le misure sia di politica monetaria che di natura fiscale che si stanno adottando su scala globale potrebbero mitigare in parte la durata e l'entità del calo dell'attività economica.

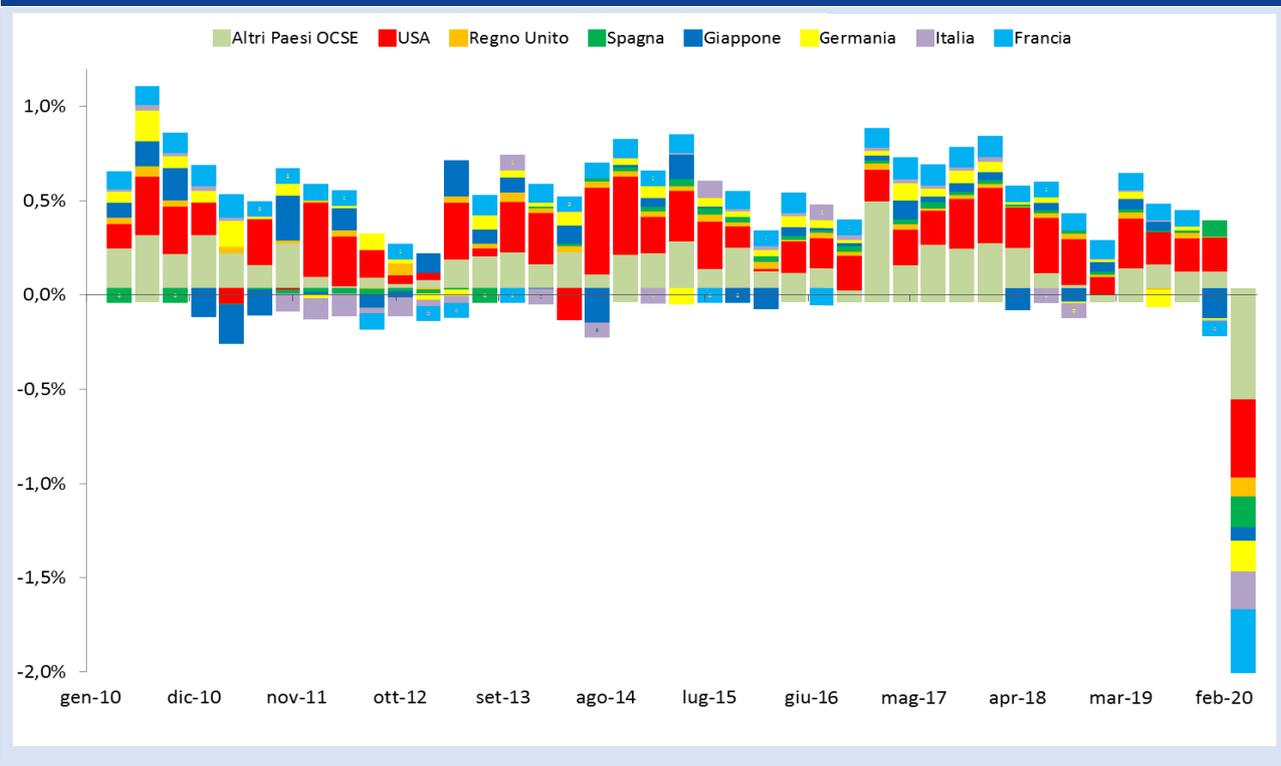
Nel 2019 l'economia italiana è cresciuta dello 0,3 per cento, in rallentamento rispetto all'anno precedente ma a un tasso di crescita lievemente superiore rispetto alle ultime stime contenute nell'aggiornamento al DEF di settembre. Le statistiche quantitative e le indagini congiunturali per i primi due mesi del 2020 sono risultate moderatamente positive in sincronia con il miglioramento del quadro macro-globale. Tuttavia, a seguito del peggioramento dell'emergenza sanitaria, a partire dal mese di marzo, tutti gli indicatori disponibili hanno tracciato una brusca inversione di rotta.

Nel contesto europeo di un calo del PIL del 3,3 per cento nel primo trimestre, nello stesso periodo l'Italia ha subito una caduta del PIL del 4,7 per cento, dato che ovviamente non incorpora la discesa di aprile e maggio.

Tutte le componenti produttive ne hanno risentito, ma la condizione più accentuata riguarda soprattutto l'industria e il terziario. Dal lato della domanda, vi sono ampi contributi negativi sia della componente nazionale, sia della componente estera netta.

Le previsioni della Banca d'Italia indicano una caduta del PIL del 9 per cento per l'intero anno, mentre ancora più pessimistiche sono le previsioni dell'UE, che vede un calo del 9,5 per cento, mentre l'Eurozona dovrebbe fermarsi al -7,7 per cento. Sempre la Banca d'Italia vede per l'Italia una risalita del PIL del 4,8 per cento nel 2021, ma ogni stima rischia di essere rapidamente smentita dalla situazione sanitaria che il Paese si troverà ad affrontare nei prossimi mesi.

I consumi dovrebbero contrarsi per l'anno in corso dell'8,8 per cento per poi risalire del 4,6 per cento nel successivo anno. A fine maggio il Presidente della Banca Centrale Europea Christine Lagarde ha annunciato una revisione al ribasso delle stime di decrescita, paventando la realizzazione di uno scenario di media severità con un calo del PIL dell'area Euro tra l'8 per cento e il 12 per cento.

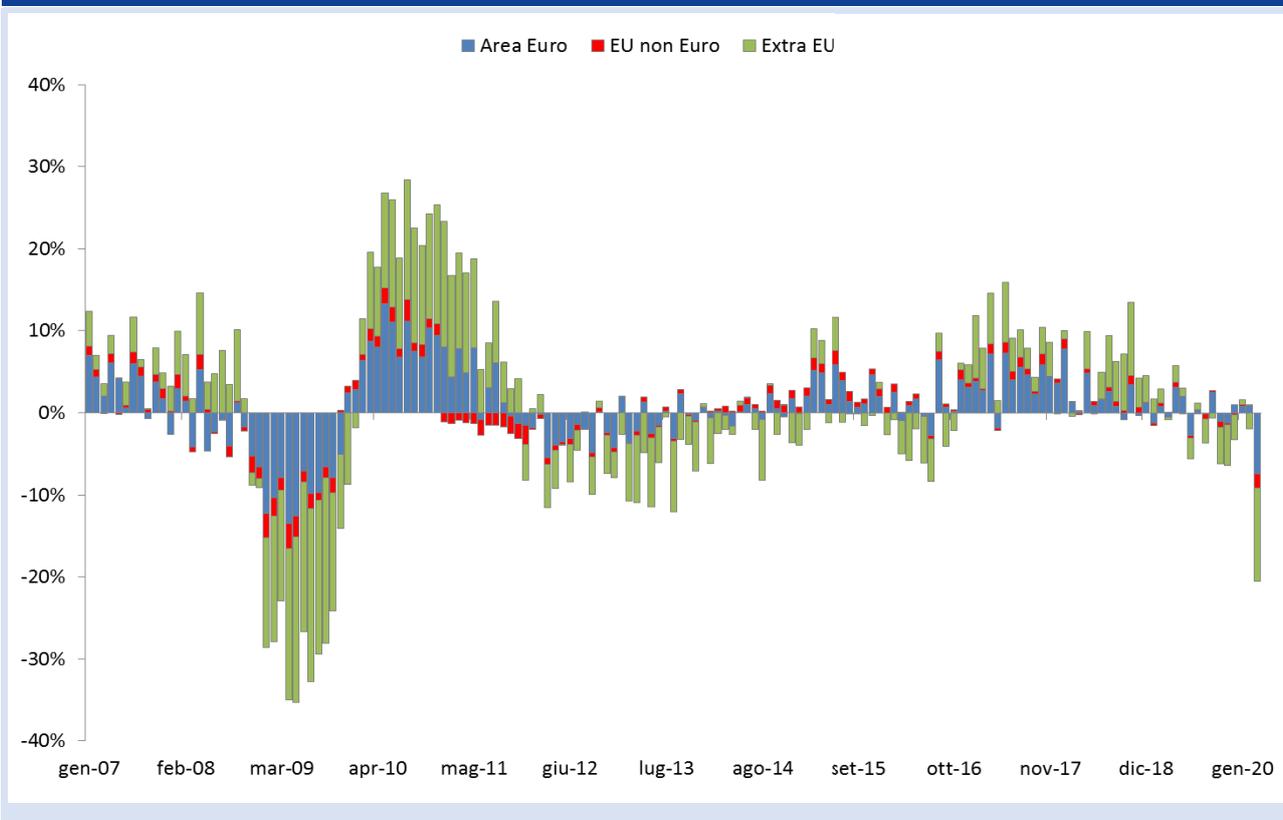
Figura X.1: Crescita percentuale trimestrale del PIL OCSE


Fonte: Banca Mondiale

I dati sul PIL trimestrale nelle principali economie globali mostrano un *ranking* in cui Francia (-5,83 per cento) Spagna (-5,24 per cento) e Italia (-4,75 per cento) sono in *pole* mentre Regno Unito (-2 per cento) e Germania (-2,2 per cento) hanno accusato un calo più limitato. Plausibilmente questo effetto fino a marzo è dovuto al maggiore numero di giorni di *lockdown* per chi ha cominciato prima ed ha adottato un regime più severo. Per l'Italia, incide anche lo *shock* che si è verificato sul manifatturiero prima delle chiusure per via dei rapporti stretti tra le industrie italiane e cinesi.

Pesante il bilancio anche per il commercio estero che vede un declino delle importazioni superiore al -20 per cento, attribuibile principalmente alla zona *extra-UE* (-11,4 per cento), un dato coerente con il precoce *lockdown* dell'economia cinese di febbraio-marzo. Prima volta in 10 anni che si registrano variazioni negative simultanee dei volumi importati da tutte le principali macro-aree geografiche. Non è complessivamente un calo *record* dato che nei primi mesi del 2009 si sono registrate contrazioni consecutive nell'ordine del -20, -30 per cento. Purtroppo si stanno osservando solo i primi effetti di uno *shock* sulla domanda nazionale di beni, destinato a peggiorare e che potrebbe durare parecchi mesi. Nei prossimi trimestri ci si attende un quadro di contrazione delle importazioni più severo di quello del 2008-2009.

Figura X.2: Italia - Variazioni percentuale a 12 mesi delle importazioni con l'estero

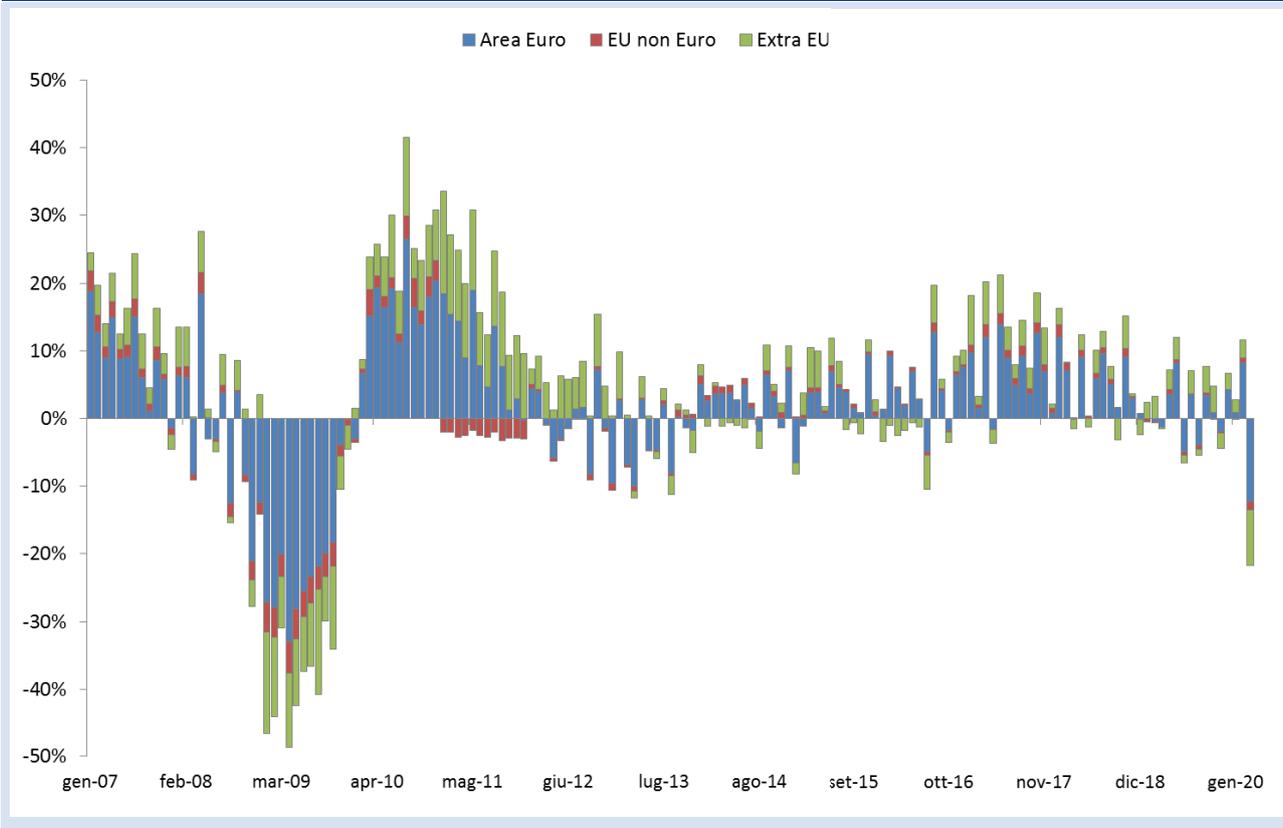


Fonte: Eurostat

Il dato delle esportazioni, più volatile, evidenzia un impatto maggiore del commercio interno all'area Euro (-12,26 per cento su una contrazione totale del -20 per cento), per via della chiusura quasi contemporanea delle principali economie comunitarie e i conseguenti riflessi negativi sulle catene produttive integrate della manifattura italo-tedesca.

Si prevedono conseguenze fortissime anche per gli scambi commerciali fuori dall'Unione Europea, vista la fortissima contrazione che sta sperimentando l'economia USA. Il dato *flash* rilasciato dall'ISTAT sull'andamento delle esportazioni *extra-UE* ad aprile rileva un calo più che eccezionale del -44,2 per cento su base annua, mai sperimentato dal 1993.

Figura X.3: Italia - Variazioni percentuale a 12 mesi delle esportazioni con l'estero



Fonte: Eurostat

Il *consensus* fino a poche settimane fa vedeva possibile un rimbalzo del PIL evidente, soprattutto per il venir meno degli effetti negativi dell'offerta. Più persistenti saranno le ripercussioni legate al calo della domanda estera, dei flussi turistici e dei consumi delle famiglie, presumibilmente improntati ad una maggiore prudenza ed impattati dalle misure di *social distancing* in vigore in quasi tutte le principali economie.

I recenti stimoli monetari hanno portato, a livello globale, a un temporaneo allentamento delle condizioni di accesso al credito da parte del sistema manifatturiero ma, dato lo spazio di *policy* limitato rimasto, la politica fiscale si è assunta il carico maggiore nel coordinamento di una risposta efficace nel rallentare la contrazione senza precedenti dell'attività economica.

Un primo *set* di misure ha previsto un trasferimento diretto delle perdite dal settore privato al bilancio del governo: trasferimenti diretti in contanti a famiglie e imprese, maggiori sussidi di disoccupazione e assistenza temporanea a fronte di licenziamento incluso il programma SURE recentemente annunciato dalla Commissione europea.

Le garanzie sui prestiti temporanei hanno svolto un ruolo di primo piano, perché hanno rappresentato un modo rapido per incentivare le banche a soddisfare le esigenze di liquidità affrontate dalle imprese durante la fase di *lockdown* più restrittiva. In Germania, Francia, Italia,

Spagna e negli USA la garanzia ha coperto almeno l'80 per cento del valore del prestito alle piccole e medie imprese

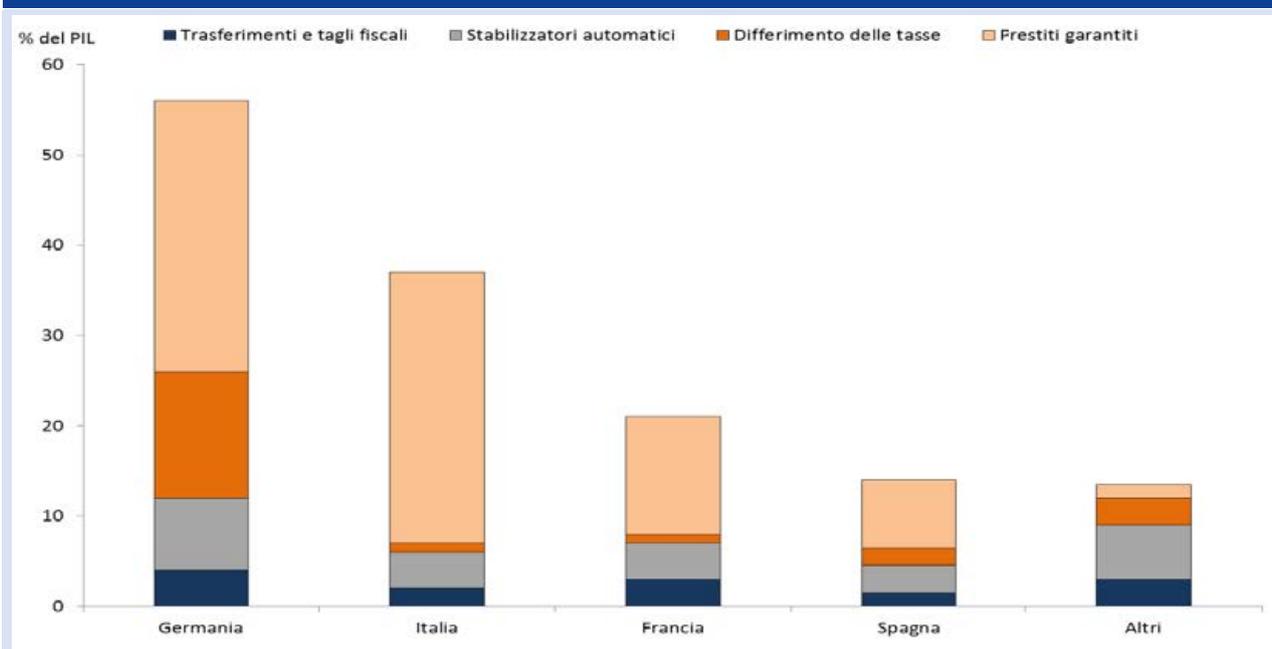
Altri interventi hanno fornito invece liquidità a condizioni agevolate per rimandare e spalmare lo *shock* su un lungo orizzonte temporale: prestiti temporanei mirati, esenzioni fiscali temporanee, sospensioni delle rate e proroga delle scadenze.

È evidente che la forte riduzione delle perdite attese per le banche offre incentivi a concedere nuovi prestiti o rinnovare quelli esistenti nel momento in cui c'è una crescita incontrollata del rischio di credito.

La natura del rimbalzo economico dipenderà dal percorso dell'epidemia, dall'efficace erogazione della risposta politica e dalle potenziali modifiche ai comportamenti dei consumatori e delle imprese.

Rispetto alla crisi finanziaria del 2008, la crisi attuale mostra un impatto di breve termine molto maggiore ma in molti (tra cui il premio Nobel Paul Krugman) confidano in un rimbalzo più veloce grazie alla relativa solidità del sistema finanziario.

Figura X.4: Area Euro - Interventi fiscali a sostegno dell'economia a marzo/aprile 2020



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Lo *shock* provocato dal *virus* e il crollo del prezzo del petrolio pongono sfide particolari per i mercati emergenti. Da un lato l'epidemia minaccia di sovraccaricare i sistemi sanitari pubblici più deboli, dall'altro la natura di piccole economie aperte espone a fenomeni di dannose fughe di capitali esteri, rafforzando la prospettiva di un prolungato danno economico.

Anche i debiti dei mercati emergenti appaiono più rischiosi, come mostrano le valutazioni di mercato alquanto depresse dopo le recenti vendite, peraltro nonostante l'indebolimento delle rispettive valute, finalizzato ad aiutare ad assorbire lo *shock* economico. Tali mercati potrebbero assorbire una quantità minore di merci, anche nel medio termine.

X.1.2 Impatto della pandemia sul commercio mondiale

La pandemia di *coronavirus* ha ridotto del 3 per cento il commercio globale in valore nel primo trimestre di quest'anno, secondo gli ultimi dati. La flessione dovrebbe accelerare nel secondo trimestre, con il commercio globale che dovrebbe registrare mediamente un calo del 27 per cento su base trimestrale. Un peggioramento ulteriore a giugno è atteso nelle previsioni della WTO rilasciate ad aprile, con un collasso del commercio internazionale nel solo 2020 tra il 13 per cento ed il 32 per cento, in dipendenza della durata della pandemia e dell'efficacia delle politiche di contrasto alla crisi.

L'indice WTO-I indica la crescita media pesata del commercio internazionale, identificando l'impatto delle singole componenti, tutte in caduta libera e prodromiche di un declino prossimo molto più pronunciato. Ogni valore negativo per le singole componenti indica una crescita sotto *trend*, che ovviamente si trasforma in contrazione per valori molto bassi.

Il settore *automotive* che è già stato duramente colpito nella fase di stagnazione degli ultimi 2 anni, ed ha accusato un calo di oltre 20 punti sotto il *trend* storico. Il dato è coerente con il *freeze* della vendita *retail* di autoveicoli in tutte le principali economie industrializzate, con cali dell'ordine del -98 per cento nelle immatricolazioni di autoveicoli tra marzo ed aprile. Gli impatti di questo calo si sono riverberati sull'industria automobilistica tedesca e sull'indotto manifatturiero nei Paesi satellite ed in Italia.

Risulta negativo l'andamento degli ordini relativi alle esportazioni future e l'impatto sul commercio navale ed aereo, tutti caratterizzati da cali a doppia cifra. Relativamente migliore (per ora) risulta l'andamento dell'industria elettronica a trazione cinese (barre arancioni), che ha registrato tassi di espansione molto deboli, ed ha subito in maggiore misura nel 2019 gli effetti depressivi dei dazi USA sulla manifattura. Meno colpito (-4,3) risulta essere il comparto agricolo (barre grigie), grazie all'enorme sforzo di coordinazione internazionale volto a preservare le filiere di approvvigionamento alimentari globali.

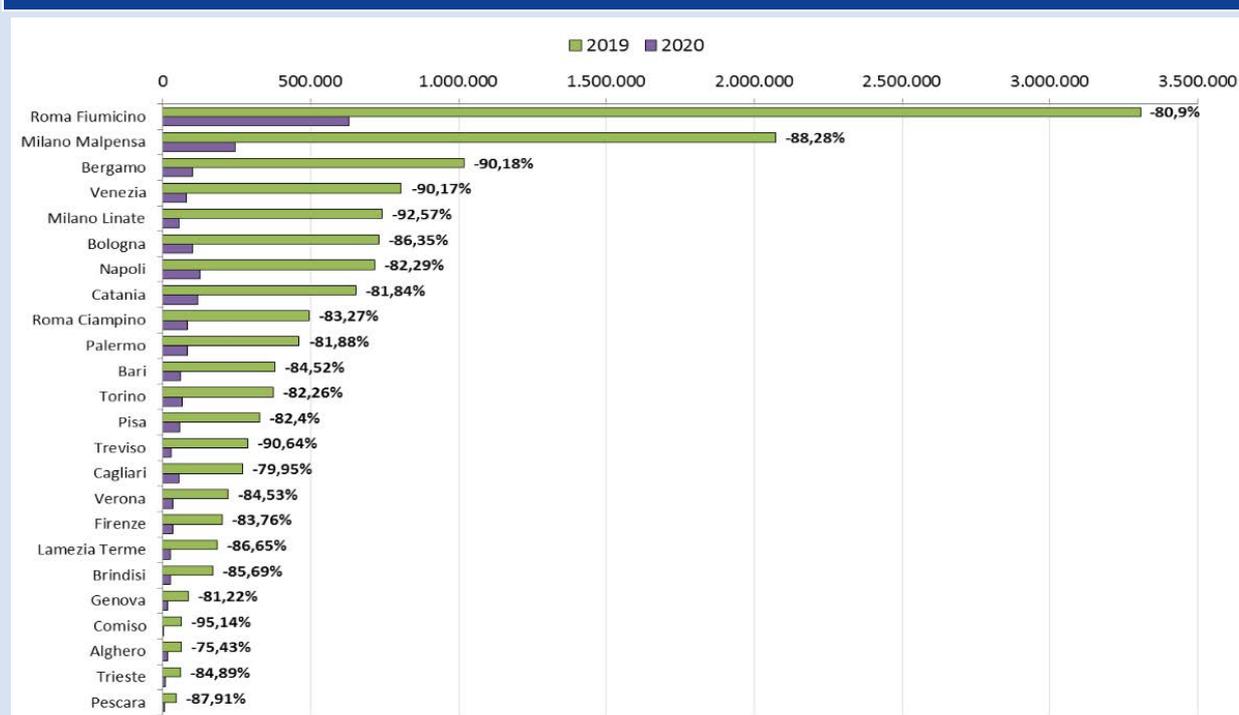
Gli scambi internazionali si stavano già riducendo nel corso del 2019 prima della pandemia, colpiti dalla guerra commerciale USA-Cina e dal rallentamento del ciclo economico globale. Il 2019 si era chiuso con un declino del commercio mondiale dello -0,1 per cento, il primo valore negativo dalla crisi finanziaria del 2008-2009.

Il collasso del 2020 si prospetta in ogni caso su un altro ordine di grandezza.

Focus X.1: Effetti sul trasporto aereo

Le prospettive dell'aviazione in tutto il mondo hanno subito un declino drammatico sia nella domanda di viaggi aerei che nel settore cargo. Con circa il 90 per cento della flotta ferma, la domanda di viaggi è arrivata a toccare valori prossimi allo zero. La riduzione del traffico ha superato di gran lunga le conseguenze di ogni altro drammatico evento del passato. Nel mese di marzo quando la pandemia è stata dichiarata, il 38 per cento della capacità è stata tagliata a livello globale rispetto allo stesso periodo del 2019, mentre il numero di passeggeri è precipitato del 54 per cento (-85 per cento in Italia, cfr. Figura X.5). L'area Asia Pacifico ha registrato il calo maggiore in termini assoluti, con una diminuzione di 85 milioni di passeggeri, seguita da Europa e Nord America, con un calo di 50 e 35 milioni, rispettivamente. Il traffico di merci aviotrasportate è calato del 19 per cento a marzo, compensato dal recente aumento domanda di mercantili nel trasporto di medicinali e forniture.

Figura X.5: Traffico aereo passeggeri nel mese di marzo nei principali aeroporti nazionali



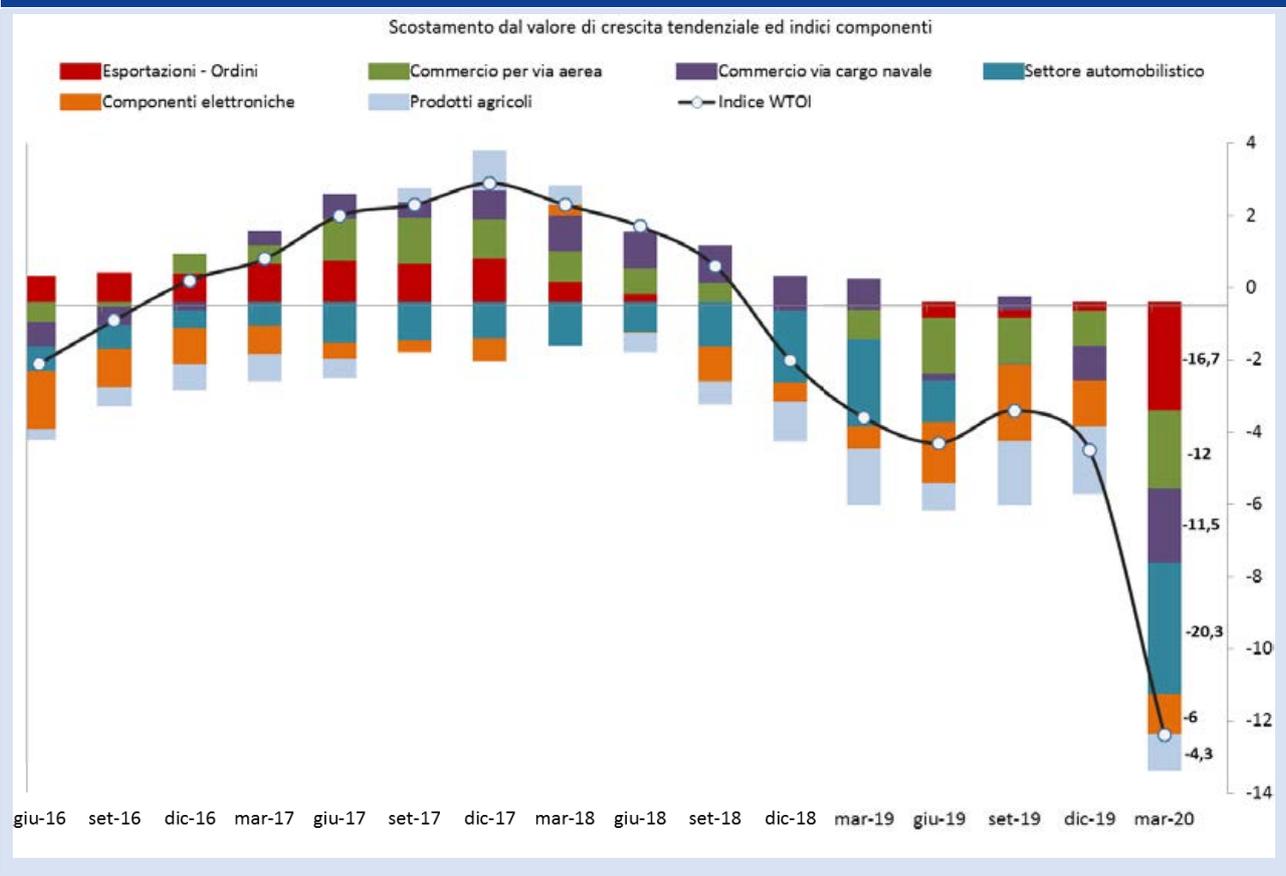
Fonte: Assaeroporti

Solo nel mese di marzo si stima che le compagnie aeree abbiano perso 28 miliardi di dollari di ricavi, mentre i sistemi aeroportuali accusano mancati ricavi per 8 miliardi di dollari. Il fermo dell'aviazione sta trascinando al ribasso tutti i settori che da essa dipendono, mettendo in crisi l'occupazione nella filiera del trasporto di merci e soprattutto nel settore turistico.

Non sono da sottovalutare oltre all'emergenza sanitaria anche le complicanze del quadro geopolitico: un inasprimento delle relazioni USA-Cina che oramai va oltre i dazi commerciali (l'instabilità persistente ad Hong-Kong e la minaccia di Trump di riavviare test nucleari sono dei segnali palesi).

Il calo globale della produzione e dei commerci ha trascinato in basso anche i prezzi delle materie prime, diminuite già a partire dal dicembre dello scorso anno, innescando un processo deflattivo.

Figura X.6: Indice di andamento del commercio globale (*World Trade Outlook Indicator*)



Fonte: World Trade Organization

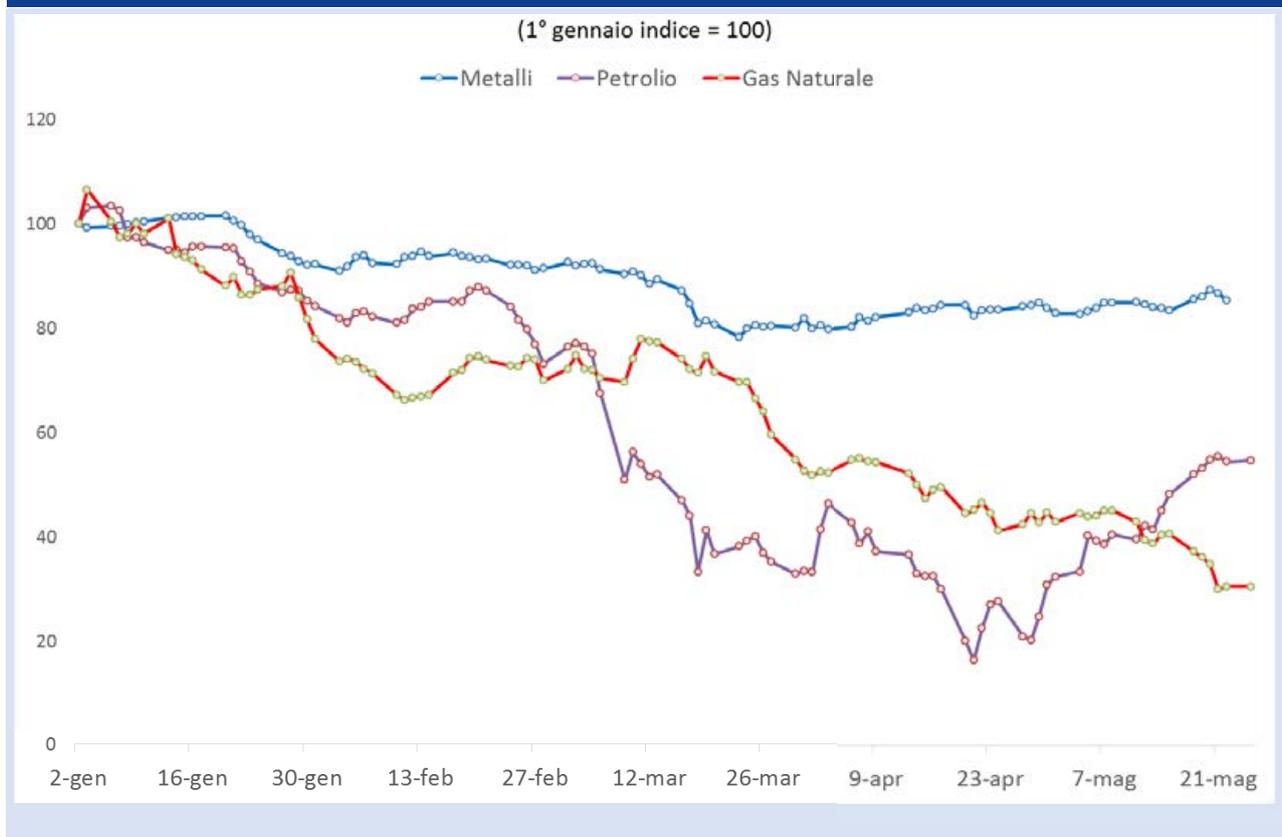
L'indice dei prezzi che misura i movimenti dei prezzi delle materie prime esportate dalle economie in via di sviluppo, ha perso l'1,2 per cento del suo valore a gennaio, l'8,5 per cento a febbraio e il 20,4 per cento a marzo. Il crollo dei prezzi del carburante è stato il principale *driver* del forte declino, precipitando del 33,2 per cento a marzo, mentre i prezzi di minerali, metalli, alimenti e materie prime agricole sono crollati di meno del 4 per cento.

Il calo di oltre il 20 per cento dei prezzi delle materie prime a marzo è stato un *record* nella storia della rilevazione dei dati, basti pensare che durante la crisi finanziaria del 2008, la riduzione

massima su base mensile è stata del 18,6 per cento, con attuali prospettive di ripresa che rimangono del tutto incerte.

Gli effetti rilevati possono per intero essere ascritti agli effetti dei *lockdown* generalizzati in Cina, Europa ed USA. A gennaio, il mercato prevedeva una fase moderatamente positiva, per via degli effetti della prima fase di accordi commerciali tra Stati Uniti e Cina. Non è andata secondo le attese.

Figura X.7: Andamento del prezzo delle materie prime nel 2020



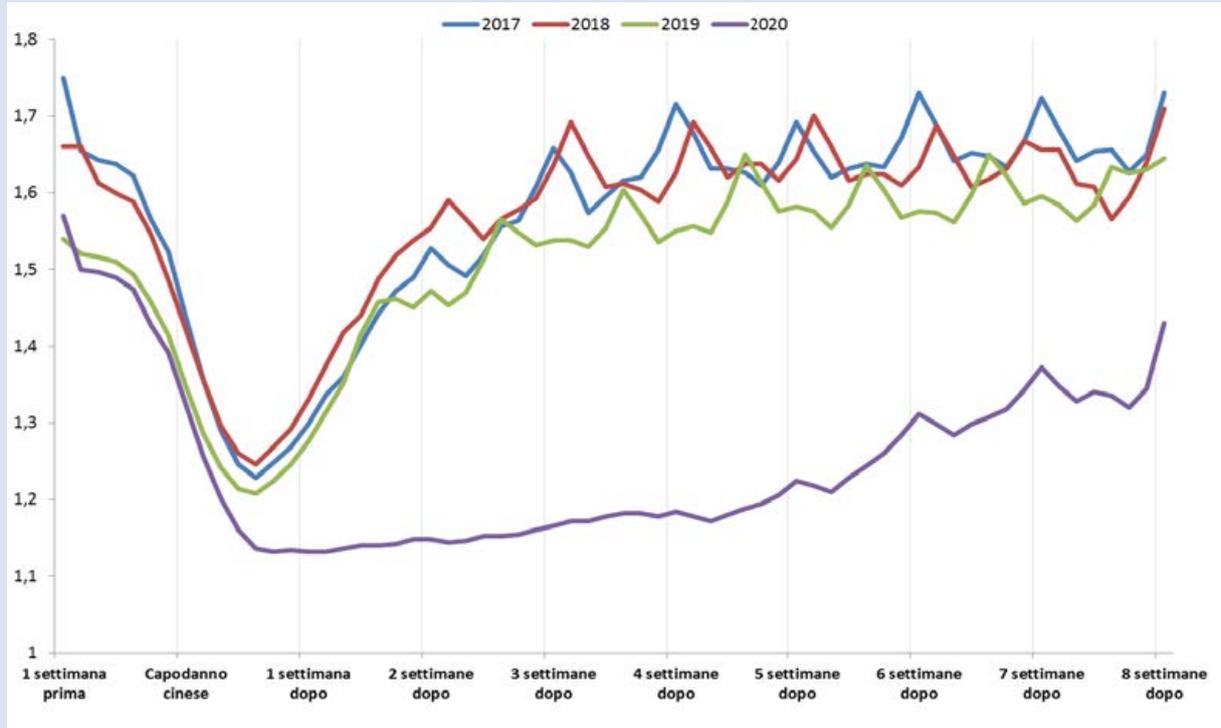
Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Focus X.2: Effetti sul turismo e sui servizi *non-tradable*

Il settore turistico sta affrontando una crisi senza precedenti i cui possibili scenari indicano un calo tra il 60 per cento e l'80 per cento degli arrivi turistici internazionali per l'anno, con una forbice che tiene conto della rapidità nel contenimento del *virus* e della durata delle restrizioni sui viaggi, mentre nel mese di marzo la discesa acquisita è stata già del 60 per cento. La chiusura dei confini e le misure di contenimento prese in molti Paesi incidono sul settore del turismo come su nessun altro, dopo aver attraversato un ventennio che ha portato quasi a raddoppiarne il volume dal 2000 alla fine dello scorso.

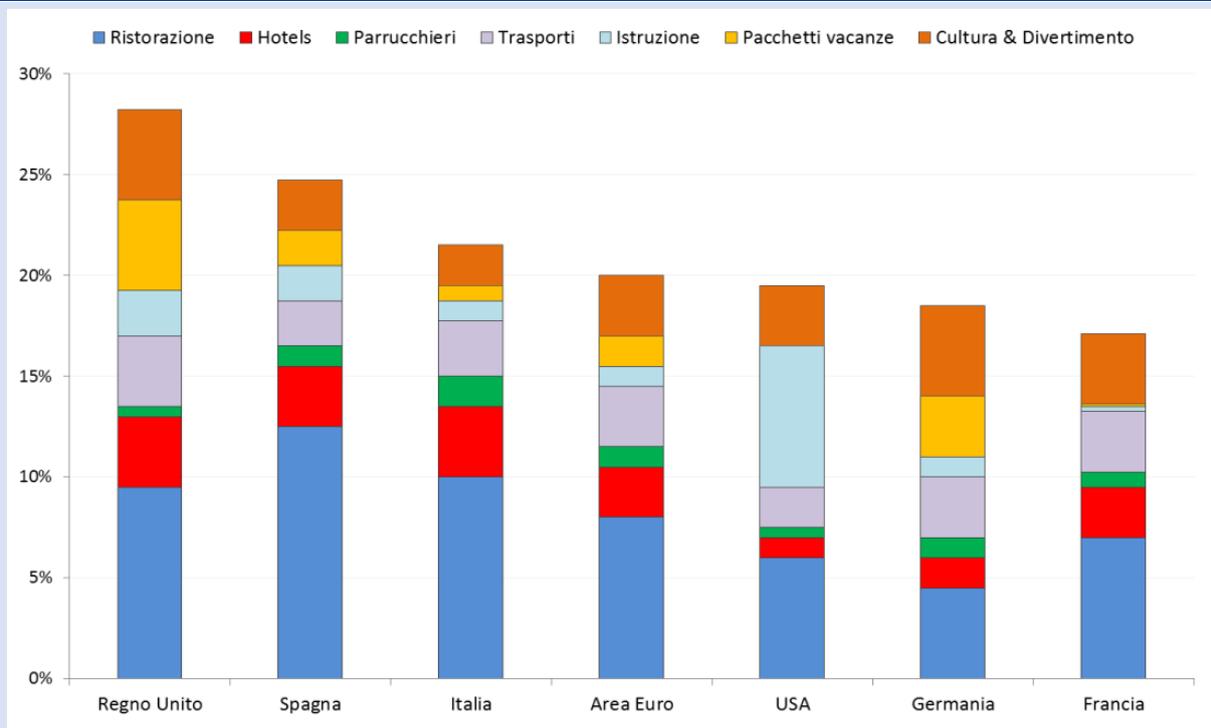
L'indice di attività veicolare è un ottimo *proxy* del livello di attività degli operatori economici destinato agli spostamenti non essenziali collegati al settore dei servizi *non-tradable* e turistici. Nel caso della Cina si nota come il calo di oltre il 90 per cento dell'indice di congestione del traffico si sia prolungato per oltre 6 settimane e abbia continuato a persistere anche ben oltre il periodo ufficiale di *lockdown*. Un recupero di circa il 50 per cento del traffico veicolare si è cominciato a manifestare solo dopo oltre 1 mese dall'eliminazione delle restrizioni.

Figura X.8: Cina - Indice di congestione del traffico veicolare (media su 100 città)



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

I Paesi maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria sono anche gli attori chiave del turismo globale, sia come mercati di destinazione che come mercati di origine, rappresentando quasi i due terzi del totale delle spese turistiche globali. L'impatto sarà chiaramente più violento sulle economie in via di sviluppo che maggiormente dipendono dalle entrate del turismo.

Figura X.9: Incidenza sul paniere dei consumi nazionali al *social distancing*

Fonte: Black Rock Investments

Il problema del turismo riguarda più generalmente tutto il settore dei servizi *non-tradable*, che sono esposti ad un calo proporzionalmente maggiore del fatturato a causa delle misure di distanziamento sociale *post-lockdown*. Secondo una stima effettuata sulla base del peso dei singoli settori più esposti (ristorazione, hotel, cfr. Figura X.9) all'impatto del *social distancing* in Europa, le economie di Regno Unito, Spagna ed Italia vedono rispettivamente il 30 per cento, 25 per cento e 21 per cento del PIL molto vulnerabile alle forme attuali più farraginose di interazione sociale. Meno preponderante è il peso di queste categorie di servizi *non-tradable* per Francia (16 per cento) e Germania (18 per cento).

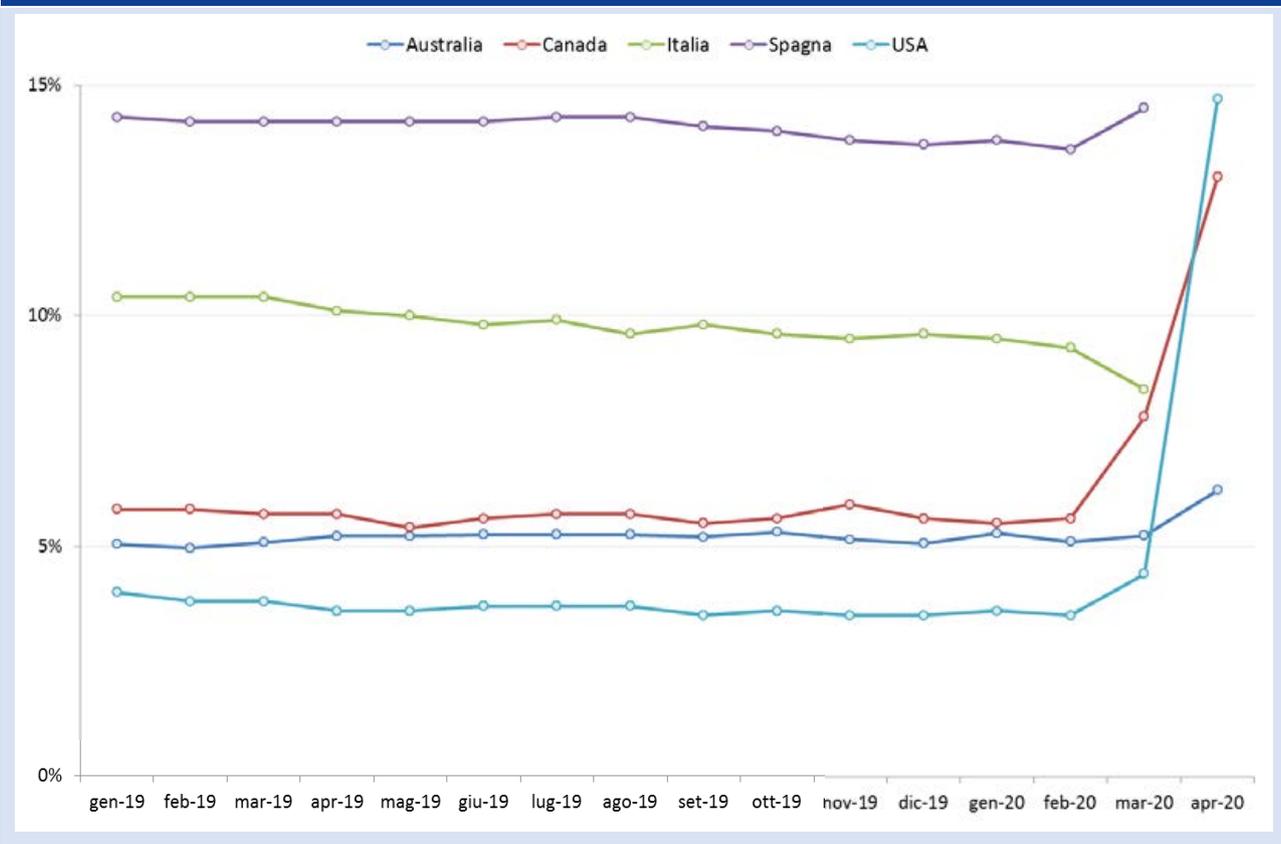
Di conseguenza un'estate 2020 con uno stretto regime di *social distancing* in vigore potrebbe lasciare un segno negativo sensibilmente più forte su alcune economie, rendendo ancora più asimmetrico l'impatto complessivo dello *shock* tra i vari Paesi europei. Il Presidente della Banca Centrale Europea Christine Lagarde ha annunciato una revisione al ribasso delle stime di (de)crescita, paventando la realizzazione di uno scenario di media severità con un calo del PIL dell'area Euro tra l'8 per cento e il 12 per cento. Certo molto dipenderà dall'andamento dell'epidemia nei prossimi mesi e dalle scelte delle autorità sanitarie: ad esempio la Germania ha già lasciato filtrare di avere in programma un allentamento delle misure di distanziamento alla fine del mese di giugno per favorire la ripresa estiva dei consumi dei servizi *non-tradable*.

Per contro, alla riduzione dei consumi primari, ha fatto da contraltare un fenomeno inflattivo che ha investito i beni alimentari ma che è da ipotizzare possa essere riassorbito nel giro di pochi mesi.

X.1.3 Effetti della pandemia sull'occupazione

L'arresto dell'attività a causa della pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto immediato e radicale sull'occupazione. Le ore globali lavorate potrebbero diminuire del 10,5 per cento nel secondo trimestre 2020, equivalenti all'attività di 305 milioni di lavoratori.

Figura X.10: Tasso di disoccupazione - Andamento di alcuni Paesi OCSE



Fonte: OCSE

In risposta all'aumento esponenziale del numero di infetti, quasi tutte le economie industrializzate hanno imposto restrizioni ai viaggi, politiche di distanziamento sociale e chiusura delle attività. Queste misure mirano a rallentare la diffusione del *virus* riducendo la pressione sui sistemi sanitari nazionali, ma hanno ovviamente un impatto drammatico su lavoratori e imprese. All'inizio di aprile, l'81 per cento del totale della forza lavoro globale viveva in Paesi con obbligo o consiglio di chiusure delle attività produttive; entro la fine di aprile, tale quota era scesa al 68 per cento,

trainata principalmente dalla revoca delle chiusure in Cina. I primi dati relativi ad aprile, già disponibili per alcune economie sviluppate mostrano un incremento senza precedenti del tasso di disoccupazione, con variazioni a doppia cifra per USA e Canada.

Dal punto di vista occupazionale, quella attuale rappresenta la peggiore crisi globale dalla Seconda Guerra Mondiale. Le misure di supporto al reddito (stabilizzatori automatici, cassa integrazione guadagni e sussidi di disoccupazione) stanno mascherando temporaneamente l'impatto sul reddito disponibile e sui consumi, ma i prossimi mesi vedranno un graduale trasferimento dello *shock* sui livelli occupazionali al resto dell'economia.

X.1.4 Conclusioni

La diffusione su scala pandemica del *coronavirus* ha fatto esplodere una crisi economica simultanea di domanda e di offerta, il cui esito sarà imprevedibile anche dal punto di vista della tradizionale strumentazione macroeconomica di mitigazione. Il prevalere dell'effetto negativo sulla domanda piuttosto che sull'offerta - uno scenario che si sta rivelando sempre più plausibile - disegnerebbe scenari differenti anche in relazione al problema da affrontare: inflazione o deflazione. Nel breve termine, uno *shock* deflazionistico sembra scontato. A maggio il tasso di inflazione nell'area Euro è ulteriormente sceso allo 0,1 per cento dallo 0,3 per cento di aprile (0,7 per cento a marzo) e crescono i segnali di uno sconfinamento in territorio negativo nei mesi a venire.

L'incremento dei debiti pubblici che, a livello globale dovrebbero salire nel 2020 di un 20 per cento, sembra inevitabile in considerazione delle spese mediche affrontate per la gestione dell'emergenza pandemica, di quelle sostenute per finanziare gli ammortizzatori sociali e delle minori entrate tributarie generate dal *lockdown*.

X.2 Linee programmatiche di ADM

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli istituzionalmente ha tra i suoi compiti quello di favorire lo sviluppo economico del Paese facilitando, nell'ambito del commercio lecito, la circolazione delle merci negli scambi internazionali.

La concreta realizzazione di tale funzione non può che svolgersi in ragione dei fattori che condizionano il commercio internazionale.

Come precedentemente illustrato, lo *shock* provocato dall'epidemia da COVID-19 e il crollo del prezzo del petrolio sono dei fattori destinati a produrre effetti negativi, per un periodo prolungato.

Peraltro, l'indebolimento di alcune valute, anche finalizzato ad aiutare ad assorbire lo *shock* economico, potrebbe portare a un riacutizzarsi della "guerra dei dazi" che, proprio a seguito degli scambi d'accuse sulle cause della diffusione della pandemia, sembra riacutizzarsi dopo che alcuni accordi commerciali preliminari avevano fatto sperare in una sua soluzione.

In tale contesto si inserisce la questione, non ancora definita, della *Brexit* che, comunque, sembra destinata a reindirizzare parte dei flussi commerciali da e per l'Europa. Infatti, se è verosimile che l'uscita dall'Unione Europea non rimetterà in discussione l'impostazione inglese di essere un'economia fondata su finanza, assicurazioni e *real estate* (c.d. *fire economy*) occorre tener presente che la Gran Bretagna sta lavorando al rafforzamento di partenariati sia commerciali che finanziari *extra-UE*, ad esempio con la Cina, la cui valuta (il Renminbi) ha proprio a Londra il più grande mercato di scambio *offshore* dell'intero pianeta. Evidenti le possibili ripercussioni che la connessione della piazza finanziaria inglese con un *hub* manifatturiero importante come la Cina potrebbe avere a livello globale.

A fronte di tali possibili ricadute, anche nell'ambito delle trattative che dovranno portare all'uscita definitiva della Gran Bretagna dall'UE, le scelte e le politiche comunitarie dovranno cercare di evitare che si verifichino strani effetti di spiazzamento, tale da cambiare, all'interno dell'Europa, le quote di mercato nei rapporti con la Gran Bretagna a seconda di chi sarà più veloce a gestire lo scenario *post Brexit*.

Tale quadro delinea la sfida a cui il Paese e ADM sono chiamati a rispondere: dotarsi di procedure e infrastrutture efficienti in grado di attrarre flussi di merci e, per tale via, di consentire all'economia italiana di creare valore, migliorando la propria bilancia commerciale.

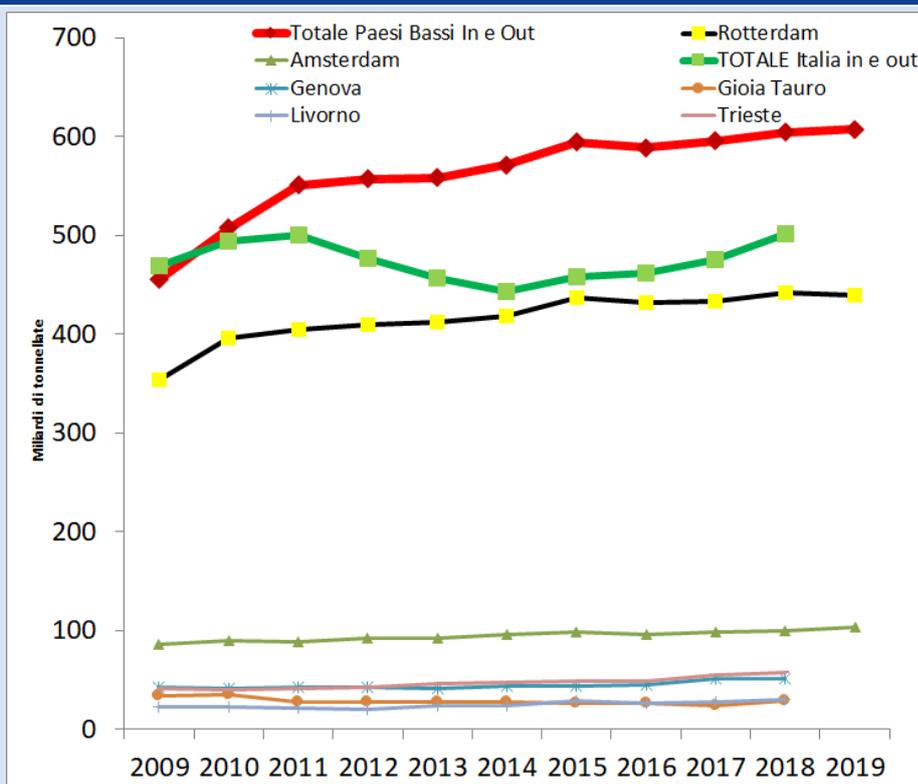
Da questo punto di vista, occorre sottolineare come la stessa Cina, per i suoi scambi con la Gran Bretagna, ha comodità (ed economicità) di far transitare per l'Europa continentale i suoi traffici piuttosto che farli giungere, via mare, direttamente in Gran Bretagna.

In altre parole, si pone l'opportunità se non la necessità di ripensare ed evolvere il nostro modello portuale. L'Italia è caratterizzata da 8.000 chilometri di costa, incuneata nel Mediterraneo, una posizione geografica che per secoli le ha consentito di attrarre scambi commerciali, rendendola ponte tra l'Europa, l'Africa e l'Oriente, crocevia delle rotte che passano per Gibilterra, Suez e i Dardanelli.

Ciò non di meno, il Mar del Nord e l'Oceano Atlantico, dalla scoperta delle Americhe, sono diventati centrali. La storia dice come si è spostata la logistica dal Mediterraneo - che dalla Magna Grecia all'inizio dell'Impero Ottomano è stato uno snodo nevralgico dei traffici tra Oriente e Occidente - all'Atlantico e al Mar del Nord. Questo ha influito sullo sviluppo del nostro sistema portuale perché la logistica arrivava dal Nord e veniva irraggiata verso il resto dell'Europa, mentre l'esclusione da queste grandi tratte commerciali, canalizzate anche dai possedimenti coloniali Inglesi e Olandesi, ha favorito, insieme all'aspetto geografico, una struttura portuale più articolata, se non frammentata.

Oggi, per il solo porto di Rotterdam transita un volume di merci che uguaglia quello della somma di buona parte dei nostri porti.

Figura X.11: Confronto del transito merci nei porti di Italia e Paesi Bassi



Fonte: Eurostat

È noto che la produzione della Cina compete ormai con quella degli Stati Uniti. Se si considerano Cina, India e Medio Oriente, e la loro rilevanza sul piano energetico e della produzione industriale, il Mediterraneo può tornare al centro della connessa logistica. Purtroppo, però, la struttura logistica dei nostri porti non è ancora in grado di intercettare questo grande traffico di merci e fonti energetiche che, una volta entrate nel Mediterraneo dal canale di Suez, lo attraversano per

affrontare il periplo che, transitando da Gibilterra, le conduce ai porti del Nord Europa dai quali, questa volta su gomma o sui treni, ridiscendono verso il Sud dell'Europa.

È anche per cercare di superare le inefficienze e i costi connessi insiti in tale modello di logistica che i cinesi hanno acquistato il porto del Pireo, alla ricerca di un punto di approdo dal quale immettere le loro merci in Europa.

Si tratta però di una soluzione che per posizionamento non consente un irraggiamento delle merci in tutta Europa ma costringe al loro trasporto attraverso una deviazione che le vede transitare per la Bulgaria e la Romania prima di giungere in Ungheria e da lì nel cuore del continente.

Il Paese potrebbe cogliere l'opportunità nascosta dietro l'apparente inadeguatezza del sistema italiano in cui sembrano mancare le grandi infrastrutture presenti nel Nord Europa come quella del porto di Rotterdam. Un'idea potrebbe essere quella di, riproporre, in chiave moderna, ciò che accadde, all'alba del X Secolo, con le Repubbliche marinare.

Cambiare il modello per attrarre i flussi di merci che oggi attraversano il Mediterraneo.

L'Italia ha un PIL di 1.790 miliardi di euro e, come noto, il PIL è costituito da consumi, investimenti e bilancia commerciale, quindi vuol dire che una larga parte di questa logistica viene consumata o lavorata sul territorio nazionale. Noi quindi dobbiamo sia agevolare le esigenze interne del Paese, che consentire quelle attività di trasformazione industriale e manifatturiera che portino questa logistica nel resto dell'Europa, con creazione di valore all'interno del nostro Paese. Per intercettare questi flussi di merci si possono sfruttare le "infrastrutture naturali" di cui il Paese, data la sua conformazione geografica, è dotato: due dorsali, due "autostrade del mare" che dal Mediterraneo si snodano lungo l'Adriatico e lungo il Tirreno, rispettivamente, fino a Trieste e Genova.

È questa una peculiarità geografica che potrebbe essere sfruttata, facendo in modo che le navi, risalendo dal Sud verso il Nord, utilizzino la rete portuale già esistente, in maniera tale da lasciare, durante il percorso, nei singoli porti, le merci necessarie all'economia di quelle zone, per poi indirizzare la parte residua dei carichi al resto d'Europa interconnettendo la rete portuale con quella dei trasporti via terra.

Ciò implicherebbe di abbandonare l'idea di uno o due grandi porti per il Sud dai quali le merci dovrebbero risalire per tutta l'Italia prima di poter entrare in Europa, con conseguenti costi di trasporto, dilazione nei tempi di consegna e impatto ambientale, per abbracciare l'idea di una rete capillare di collegamenti che permetta a queste autostrade del mare di fare tappa, da un lato, in Sicilia, Calabria, Campania, Lazio, Toscana, Sardegna e Liguria e, dall'altro, in Basilicata, Puglia, Molise, Abruzzo, Marche, Emilia-Romagna, Veneto e Friuli-Venezia Giulia e dai terminali di questo percorso (rispettivamente, il porto di Genova e quello di Trieste), irraggiare la logistica verso il resto d'Europa.

Un approccio come questo garantirebbe una competitività basata sui servizi di rete: una sorta di collegamento strutturale dei nostri porti lungo sia la dorsale che parte dal Mediterraneo e sale lungo l'Adriatico e che l'altra lungo il Tirreno. Due dorsali con cui alimentare i bisogni del Paese e poi, dai loro punti terminali, servire il Centro e il Nord Europa. Il tutto da realizzare con

investimenti infrastrutturali di interconnessione ridotti rispetto ad altre opzioni in quanto il grosso del “traffico” avverrebbe via mare e non su terra.

L'idea sarebbe quella di replicare, in modo distribuito sul territorio nazionale, lo sviluppo economico che la crescita dell'area portuale triestina ha indotto nel suo territorio.

Una progettualità come questa necessiterebbe di investimenti più contenuti rispetto allo sviluppo di un paio di grandi porti e consentirebbe una loro distribuzione, e quella degli indotti generati, più omogenea sul territorio nazionale. Investimenti che potrebbero essere realizzati attraverso la creazione di società-veicolo miste pubbliche-private dove siano offerte opzioni d'investimento ai cittadini ed agli investitori istituzionali con diverse gradazioni di rischio, rendimento e durata, e assistite da garanzie statali. Una soluzione che non creerebbe nuovo debito pubblico ma che invece offrirebbe possibilità d'investimento e di rendimento (superiore a quello offerto dai Titoli di Stato) all'ingente massa di risparmio privato di cui il Paese dispone.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli può contribuire a questa crescita favorendo la creazione di porti franchi.

Gli altri settori in cui investire per migliorare l'efficienza della logistica e, quindi, la capacità attrattiva del Paese, sono i *fast corridor* che, attraverso il ricorso alle semplificazioni rese possibili dall'utilizzo delle nuove tecnologie abilitanti (*Radio Frequency Identification, Global Positioning System, Optical Character Recognition*), consentono l'immediato inoltro delle merci dal luogo di “sbarco” al luogo ritenuto più conveniente dal proprietario delle stesse per l'effettuazione dello sdoganamento, avvalendosi del dialogo telematico tra gli attori che intervengono nella catena logistica e rafforzando i controlli con il “monitoraggio fisico” delle merci.

Centrale sarà anche la realizzazione del progetto europeo *I-rail* che vede coinvolta ADM per la definizione di servizi d'interoperabilità per l'automazione dei processi di *import/export* e transito nei *gates* portuali per merce che viaggia su ferro.

Utile inoltre sarebbe la creazione di corridoi ferroviari che attraversino in modo trasversale il Paese, collegando le due dorsali portuali.

Le aziende beneficerebbero così sia di una drastica riduzione dei tempi di sdoganamento sia di una completa tracciabilità delle merci in arrivo, che consentirà loro di ottimizzare il ciclo aziendale integrando gli adempimenti doganali con i propri processi logistici.

La tracciabilità delle merci lungo tutto il percorso produrrà inoltre sostanziali riduzioni dei costi di gestione collegati al controllo della regolarità dell'operazione in capo all'amministrazione doganale e agli altri organi di controllo.

Non solo, ADM può contribuire a rendere questo sistema portuale e, più in generale la logistica di porti e aeroporti, più attrattiva per i traffici internazionali attraverso servizi e controlli doganali rapidi ed efficienti.

Miglioramento dei servizi che corrisponde alla necessità di abbreviare le soste ed integrare l'utilizzo del *preclearing* con l'operatività portuale in grado di consentire lo scarico selettivo delle merci a seconda del porto di destinazione, con invio a destino delle stesse.

L'esigenza, quindi, di mantenere un livello di controllo elevato con tempi brevi ed in un arco temporale ampliato richiede l'avvio di un progetto in grado di garantire lo sdoganamento h 24 a partire dai porti ed aeroporti di maggiore afflusso.

L'efficientamento dei controlli doganali, che va dall'implementazione della procedura telematica dello "Sdoganamento in mare e in volo" all'introduzione del "Fascicolo elettronico", tuttavia, da solo può non bastare se si continua a consentire che le merci extra comunitarie vengano sdoganate in porti del Nord Europa dove i controlli sono "più veloci". Velocità che potrebbe anche derivare dalla circostanza che si tratta di porti essenzialmente di transito, che procedono agli adempimenti doganali più celermente perché consapevoli che quella merce non verrà messa in consumo in quei territori.

Transito che alimenta un indotto, anche fiscale, generato da tali flussi di merce.

Quanto sopra, quindi, pone interrogativi in termini di immissione nel mercato unionale di prodotti potenzialmente pericolosi per la salute e di prodotti contraffatti dannosi per l'economia di quei Paesi, tra i quali il nostro, più focalizzati su produzioni di alta qualità ma con scarsa tecnologia e, quindi, più facilmente imitabili.

Su questo fronte, ADM sta potenziando la sua presenza internazionale. È ormai operativa un'iniziativa promossa negli ultimi mesi dall'Italia che vede l'attivazione di una modalità di contatto informale e diretto tra i Direttori Generali delle Agenzie delle Dogane dei principali Paesi europei. Il contatto, che può essere attivato dal Paese che ne ravvisi il bisogno e che comunque si svolge periodicamente, è finalizzato a esaminare, discutere e possibilmente risolvere problematiche di ordine pratico nella gestione dell'operatività delle Dogane. Tale *forum* si affianca ai più tradizionali e formali tavoli e forme di confronto previste in ambito unionale e internazionale.

Sono stati già avviati gli adempimenti necessari per incrementare in modo cospicuo la presenza di *attaché* dell'Agenzia nei Paesi extracomunitari con i quali si hanno significativi scambi commerciali o comunque ritenuti di maggior interesse strategico. Una scelta che si è dimostrata utile proprio in occasione della pandemia da COVID-19 nel cui ambito diversi quantitativi di materiale necessario per il contrasto della malattia, in partenza dalla Cina, hanno potuto essere importati celermente proprio grazie al lavoro svolto *in loco* da ADM.

L'Agenzia è un presidio dello Stato per assicurare la legalità, la sicurezza e la salute dei cittadini.

Da questo punto di vista, ADM ha scelto di andare ove più vi è bisogno: a breve verranno quintuplicate le unità mobili dei laboratori chimici. Grazie a questi mezzi e al personale su di esse impiegato, saranno intensificati i controlli sul territorio in tema di contraffazioni alimentari, carburanti e potranno essere affiancate le altre forze di polizia impiegate per la lotta al traffico di stupefacenti.

Proseguirà inoltre anche l'attività di potenziamento dei laboratori chimici di ADM, sia attraverso l'assunzione di personale tecnico che con l'acquisizione di strumentazioni in grado di verificare la qualità e la rispondenza agli *standards* previsti per i Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) che di analizzare i tabacchi alla ricerca di aromi e additivi, pericolosi per la salute.

Grazie anche ai propri laboratori, ADM è impegnata nei controlli sulla qualità dei beni importati, sia quelli posti direttamente in vendita al pubblico che quelli che sono destinati ad essere immessi nel ciclo produttivo delle nostre aziende come materie prime o semilavorati. Necessaria l'attività dei laboratori chimici anche per le verifiche delle merci oggetto di *export*, a tutela del *made in Italy*. Da questo punto di vista, l'Agenzia intende promuovere la creazione di un marchio di qualità (Progetto *QualItaly*) sui prodotti destinati all'esportazione.

La cooperazione tra organismi dello Stato ispira anche l'azione del Comitato di alta vigilanza per la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori, presieduto dal Direttore Generale di ADM e da rappresentanti di vertice della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri. Questo comitato non solo pianificherà le azioni congiunte ma servirà come luogo di condivisione delle informazioni, ritenendosi che l'integrazione del patrimonio informativo riveniente dalle diverse attività investigative con gli altri flussi informativi a disposizione dell'Agenzia possa rappresentare un elemento di efficientamento dell'azione di prevenzione e contrasto alla diffusione di fenomeni nei quali evidenti sono non solo le ricadute sociali ma anche le infiltrazioni mafiose e l'utilizzo che ne viene fatto in termini di riciclaggio di proventi illeciti. Peraltro, il contrasto al gioco illegale è in grado di innescare un meccanismo virtuoso, anche in termini di prelievo erariale, circostanza che consentirebbe di aprire un più ampio dialogo con le Regioni, in una logica armonica, per una maggiore sinergia anche regolatoria e di partecipazione al gettito magari da finalizzare proprio al finanziamento delle iniziative tese a contrastare i fenomeni di ludopatia.

Nei prossimi mesi, inoltre, l'Agenzia sarà impegnata a predisporre le misure attuative necessarie per la concreta applicazione della *sugar tax*, misura volta a disincentivare il consumo eccessivo di bevande zuccherate e, per questa via, a prevenire i danni che ne possono derivare alla salute dei consumatori, e della *plastic tax*, imposta che si colloca nell'ambito delle politiche necessarie per un ripensamento dell'economia, dei cicli produttivi e delle abitudini dei consumatori in chiave *green*, in un contesto di maggior rispetto della sostenibilità ambientale delle politiche industriali.

Prosegue infine il programma di digitalizzazione del Documento di Accompagnamento Semplificato (DAS), al fine di prevenire i fenomeni fraudolenti, rendere più efficace la lotta all'illegalità nel settore dei prodotti energetici e potenziare i controlli sugli adempimenti dei relativi obblighi fiscali. La prima fase del progetto prevede l'utilizzo del DAS digitale (*e-DAS*) solo per la circolazione di prodotti energetici (gasolio e benzina per autotrazione) in ambito nazionale. Il prossimo passo sarà l'estensione del DAS anche agli altri prodotti energetici e, in prospettiva, agli alcoli per i quali, invece, è già attivo il Registro telematico delle operazioni di carico e scarico dai depositi per il quale si sta lavorando alla sua estensione ai prodotti energetici.

Queste iniziative saranno possibili anche grazie a una migliore allocazione delle risorse a disposizione dell'Agenzia. Sono state intraprese e devono essere implementate azioni volte a razionalizzare le dotazioni immobiliari di ADM e a valorizzare i beni confiscati.

Si tratta di interventi che libereranno e/o genereranno ingenti risorse che saranno investite nell'acquisizione di strumenti tecnologici necessari allo svolgimento dei compiti di ADM e, in particolare, al contrasto ai fenomeni criminali ma che, soprattutto, consentiranno un incremento

degli organici, adeguati percorsi formativi e di aggiornamento professionale e l'alimentazione di strumenti incentivanti e premianti. Il capitale umano dell'Agenzia resta, infatti, il suo principale *asset*, senza il quale non possono essere garantiti i servizi che devono essere resi al Paese, come dimostrato anche dallo spirito di sacrificio mostrato per far fronte all'emergenza da COVID-19 e dai risultati e dai livelli di servizio assicurati anche in questo difficile frangente.

La centralità del capitale umano dell'Agenzia come elemento essenziale per perseguire in modo efficace gli obiettivi istituzionali è tale che, date anche le peculiari professionalità necessarie per fronteggiare le sfide dei prossimi anni, ADM si sta facendo autorizzare a procedere direttamente e autonomamente a procedure di selezione del personale, per complessive 1.000 risorse, necessario a coprire i diversi profili professionali. In corso di valutazione, anche la creazione di una scuola di formazione, necessaria per qualificare il personale a cui sono attribuite le funzioni di Polizia Giudiziaria.



Indice delle Figure nel testo

Figura I.1: Roma, Piazza Mastai, sede AAMS (primi '900).....	4
Figura I.2: Alcune sedi di ADM	7
Figura I.3: Organigramma ADM.....	8
Figura I.4: Entrate settore Dogane, contributo all'Erario e alla UE	26
Figura I.5: Introiti Accise su Energetici, Alcoli ed altre imposte connesse alle Accise	27
Figura I.6: Introiti Tabacchi da accisa e IVA.....	28
Figura I.7: Confronto tra Raccolta ed introiti Erario	29
Figura I.8: Ripartizione per settori degli introiti accertati nell'anno 2019	30
Figura II.1: Confronto tra valore e numero dichiarazioni per importazione.....	39
Figura II.2: Confronto tra valore e numero dichiarazioni per esportazione.....	40
Figura II.3: Rapporto tra valore <i>export</i> e valore <i>import</i>	41
Figura II.4: Rapporto tra valore e quantità per <i>export</i> ed <i>import</i>	41
Figura II.5: Paesi <i>extra</i> -UE di provenienza delle merci importate in Italia.....	46
Figura II.6: Paesi <i>extra</i> -UE di destinazione delle merci esportate dall'Italia.....	46
Figura II.7: Introiti accertati nel settore dogane per Direzione	51
Figura II.8: Numero Autorizzazioni AEO rilasciate, per quadriennio	53
Figura II.9: Numero Autorizzazioni AEO per Direzione Territoriale	54
Figura II.10: Percentuale di autorizzazioni AEO rilasciate in Italia	55
Figura III.1: Entrate da Accisa più altri tributi ad essa connessi	63
Figura III.2: Peso percentuale del contributo alle entrate da accisa per tipologia di prodotto	64
Figura III.3: Quota di mercato per quantità di prodotto riferita all'anno 2019.....	68
Figura III.4: Variazione della quantità di tabacchi lavorati venduta nell'ultimo quadriennio.....	69
Figura III.5: Prodotti tabacchi per quantità prodotte e vendute.....	70
Figura III.6: Mercato e fiscalità - variazioni percentuali 2009 - 2019.....	71
Figura III.7: Confronto tra andamento delle vendite (peso) e andamento del gettito	72
Figura III.8: Valore unitario Accisa per kg di prodotto venduto.....	73
Figura III.9: Numero di Concessioni e Autorizzazioni rilasciate in ambito Tabacchi	76
Figura IV.1: Raccolta, Vincite, Spesa, Erario.....	82
Figura IV.2: Entrate erariali derivanti dalle differenti tipologie di gioco.....	89
Figura IV.3: Tipologia di gioco a quota fissa e totalizzatore - Raccolta	90
Figura IV.4: Raccolta fisica <i>vs</i> raccolta a distanza scommesse sportive.....	91

Figura IV.5: Numero di concessioni per tipologia di gioco	92
Figura IV.6: Andamento del numero di apparecchi AWP e VLT in Italia	95
Figura V.1: Numero di controlli in linea	107
Figura V.2: Maggiori Diritti Accertati e sanzioni	108
Figura V.3: <i>Trend</i> 2017-2019 per controlli all'importazione per categoria merceologica	118
Figura V.4: Controlli all'importazione con esito difforme	119
Figura V.5: <i>Trend</i> 2017-2019 per controlli all'esportazione per categoria merceologica	121
Figura V.6: Controlli all'esportazione con esito difforme	122
Figura V.7: Controllo <i>container</i>	124
Figura V.8: Porti CSI nel mondo.....	125
Figura V.9: Porti CSI in Italia	126
Figura V.10: Principali aree geografiche di provenienza e destinazione stupefacenti	133
Figura V.11: Percentuale di accessi con esito positivo per Direzione.....	134
Figura V.12: Andamento dell' <i>e-commerce</i> con dati previsionali per il 2020 e 2021.....	138
Figura V.13: Andamento del numero di spedizioni nel periodo 2012-2019.....	139
Figura V.14: Tasso di positività e Maggiori Diritti Accertati nel settore energie ed alcoli.....	141
Figura V.15: Numero di controlli sulle accise e Maggiori Diritti Accertati.....	142
Figura V.16: Tabacchi ispezionati dal 2015 al 2019.....	145
Figura V.17: Andamento del numero di verifiche di laboratorio sui tabacchi lavorati	148
Figura V.18: Riepilogo nazionale del numero di violazioni per tipologia	152
Figura V.19: Riepilogo nazionale di imposta accertata e sanzioni comminate	153
Figura V.20: Imposta accertata per Ufficio dei Monopoli.....	154
Figura V.21: Confronto dell'andamento delle segnalazioni sospette nell'ultimo biennio.....	155
Figura V.22: Riepilogo nazionale delle violazioni per tipologia nel settore Scommesse.....	156
Figura V.23: Riepilogo di imposta accertata e sanzioni irrogate nel settore Scommesse	157
Figura V.24: Riepilogo nazionale delle violazioni riscontrate per tipologia nel settore AWP.....	158
Figura V.25: Riepilogo di imposta accertata e sanzioni irrogate nel settore AWP.....	159
Figura V.26: Andamento dei siti <i>web</i> irregolari inibiti e tentativi di accesso registrati	162
Figura V.27: Distribuzione degli esiti delle analisi di conformità sui giocattoli.....	170
Figura V.28: Numero di controlli eseguiti per dipendente ADM.....	174
Figura VI.1: Stato dei progetti di cooperazione e personale ADM all'estero	186
Figura VII.1: Distribuzione del personale ADM per qualifica.....	191

Figura VII.2: Età media del personale ADM per Direzioni Territoriali.....	192
Figura VII.3: Ore fruite di formazione per tipologia di linea formativa.....	194
Figura VII.4: Distribuzione territoriale del personale in telelavoro	197
Figura VII.5: Dipendenti in telelavoro per genere e area di appartenenza	198
Figura VII.6: Dipendenti in telelavoro per genere ed età anagrafica	198
Figura VIII.1: Distribuzione del contenzioso per tipologia di giurisdizione	204
Figura VIII.2: Distribuzione del volume di contenzioso tra le strutture dell’Agenzia	205
Figura VIII.3: Indice medio di soccombenza (%) nel contenzioso tributario	206
Figura IX.1: Quadro generale progetto digitalizzazione porti.....	226
Figura IX.2: Scali aeroportuali con forte presenza logistica dei Corrieri Espressi	232
Figura IX.3: Dichiarazioni doganali sdoganate entro 5 minuti presso i principali porti	233
Figura IX.4: Dichiarazioni doganali sdoganate entro 5 minuti presso i principali aeroporti.....	234
Figura IX.5: Obiettivi e Porti pilota per i servizi d’interoperabilità <i>import/export</i>	235
Figura X.1: Crescita percentuale trimestrale del PIL OCSE	242
Figura X.2: Italia - Variazioni percentuale a 12 mesi delle importazioni con l’estero.....	243
Figura X.3: Italia - Variazioni percentuale a 12 mesi delle esportazioni con l’estero.....	244
Figura X.4: Area Euro - Interventi fiscali a sostegno dell’economia a marzo/aprile 2020.....	245
Figura X.5: Traffico aereo passeggeri nel mese di marzo nei principali aeroporti nazionali	247
Figura X.6: Indice di andamento del commercio globale (<i>World Trade Outlook Indicator</i>).....	248
Figura X.7: Andamento del prezzo delle materie prime nel 2020	249
Figura X.8: Cina - Indice di congestione del traffico veicolare (media su 100 città)	250
Figura X.9: Incidenza sul paniere dei consumi nazionali al <i>social distancing</i>	251
Figura X.10: Tasso di disoccupazione - Andamento di alcuni Paesi OCSE.....	252
Figura X.11: Confronto del transito merci nei porti di Italia e Paesi Bassi.....	255

Indice delle Tabele nel testo

Tabella I.1: Area Strategica d'intervento: competitività e sostegno alla crescita	18
Tabella I.2: Sintesi della <i>performance</i> - Area Strategica d'intervento: fiscalità	20
Tabella I.3: Sintesi della <i>performance</i> - Area Strategica d'intervento: legalità	21
Tabella I.4: Entrate Totali.....	26
Tabella II.1: Totale nazionale importazioni ed esportazioni	38
Tabella II.2: Totale nazionale per Operazione Definitiva	42
Tabella II.3: Totale nazionale per Operazioni Temporanee.....	44
Tabella II.4: Totale nazionale per operazione di Reimportazione/Riesportazione	45
Tabella II.5: Paesi UE di provenienza delle merci importate in Italia	47
Tabella II.6: Paesi UE di destinazione delle merci esportate dall'Italia	48
Tabella II.7: Raffronto esportazioni 2020/2019	50
Tabella II.8: Raffronto importazioni 2020/2019	50
Tabella III.1: Entrate erariali da accisa per prodotto.....	62
Tabella III.2: Numero dichiarazioni accise	65
Tabella III.3: Andamento delle entrate da Accisa per le tipologie di tabacchi lavorati	72
Tabella III.4: Numero di Concessioni e Autorizzazioni rilasciate per Ufficio dei Monopoli	75
Tabella IV.1: Gioco fisico vs gioco a distanza.....	83
Tabella IV.2: Riepilogo Nazionale per Tipologia di gioco relativo al gioco fisico	83
Tabella IV.3: Raccolta, Vincite e Speso ripartiti per regione relativi al gioco fisico	84
Tabella IV.4: Raccolta, Vincite, Speso e relativi al gioco a distanza.....	85
Tabella IV.5: Tipo di tassazione e base imponibile applicate per le diverse categorie di gioco	86
Tabella IV.6: Aliquote di tassazione e percentuale minima garantita per le vincite	87
Tabella IV.7: Tipologia di gioco a quota fissa e totalizzatore - Tassonomia.....	90
Tabella IV.8: Rete di vendita per tipologia di gioco	93
Tabella IV.9: Rete di vendita per il settore apparecchi da intrattenimento	94
Tabella V.1: Attività di Contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo	106
Tabella V.2: Sequestri ed MDA per tipologia di infrazione accertata	108
Tabella V.3: Sequestri effettuati (*)	114
Tabella V.4: Controlli documentali per Direzione sulle importazioni e variazioni nel triennio.....	116
Tabella V.5: Visite merci per Direzione effettuate sulle importazioni e variazioni nel triennio	117
Tabella V.6: Controlli documentali per Direzione sulle esportazioni e variazioni nel triennio.....	119

Tabella V.7: Visite merci per Direzione effettuate sulle esportazioni e variazioni nel triennio	120
Tabella V.8: Andamento dei controlli <i>scanner</i> eseguiti nel triennio 2017-2019	122
Tabella V.9: Controlli effettuati attraverso gli <i>scanner</i>	123
Tabella V.10: Controlli doganali a Posteriori.....	127
Tabella V.11: Controlli sulle Dichiarazioni <i>Plafond</i>	128
Tabella V.12: Sequestri effettuati di prodotti contraffatti (*)	130
Tabella V.13: Sequestri di sostanze stupefacenti effettuati nel triennio.....	131
Tabella V.14: Principali sequestri di sostanze stupefacenti per Ufficio effettuati nel 2019	133
Tabella V.15: Volumi complessivi e valore dei controlli in materia valutaria	135
Tabella V.16: Numero di violazioni accertate e valore connesso per il 2019	135
Tabella V.17: Riscosso 2019 per oblazioni e sequestrato nell'ambito dei sequestri amministrativi	135
Tabella V.18: Volume e valore dei sequestri amministrativi eseguiti nel 2019	136
Tabella V.19: Controlli sul denaro contante (D.Lgs. n. 195/2008) per l'anno 2019	137
Tabella V.20: MDA per irregolarità rilevate per tipologia di carburante.....	143
Tabella V.21: Numero verbali presi in carico per sequestri avvenuti fuori dagli spazi doganali.....	144
Tabella V.22: Tabacchi di contrabbando contabilizzati nei depositi ADM ispezionati nel 2019	145
Tabella V.23: Sequestri di tabacchi lavorati esteri (TLE)*.....	146
Tabella V.24: Numero di verifiche di laboratorio sui tabacchi lavorati.....	147
Tabella V.25: Numero di controlli effettuati sulla rete distributiva e sui depositi fiscali.....	149
Tabella V.26: Riepilogo nazionale del numero di Esercizi controllati	151
Tabella V.27: Riepilogo nazionale del numero di Esercizi controllati nel settore Scommesse	156
Tabella V.28: Riepilogo nazionale del numero di Esercizi controllati nel settore AWP	158
Tabella V.29: Violazioni riscontrate e sanzioni irrogate.....	161
Tabella V.30: Categorie merceologiche trattate nei diversi laboratori chimici.....	164
Tabella V.31: Totale dei campioni pervenuti e analizzati distinti per tipologia di richiedente	167
Tabella V.32: Totale dei campioni suddivisi per macrocategorie merceologiche.....	168
Tabella V.33: Campioni prelevati dai diversi Uffici e inviati al Laboratorio di Catania	168
Tabella V.34: Controlli effettuati attraverso l'impiego del laboratorio chimico mobile.....	169
Tabella V.35: Andamento nel triennio degli esiti delle analisi di conformità sui giocattoli	170
Tabella VII.1: Numero di dipendenti in telelavoro distinti per struttura di appartenenza	196
Tabella VII.2: Numero di dipendenti autorizzati nel 2019 al Telelavoro.....	196
Tabella IX.1: Indicatore di tempestività dei pagamenti.....	211

Tabella IX.2: Numero di contratti sottoscritti per Direzione	212
Tabella IX.3: Interventi di razionalizzazione	213
Tabella IX.4: Problemi risolti dall'URP dogane al 31 Dicembre 2019	219
Tabella IX.5: Importi recuperati.....	225
Tabella IX.6: <i>Fast corridor</i> attivati al 31/12/2019.....	230
Tabella IX.7: Operazioni di sdoganamento inferiore a 5 minuti	233

Indice dei *Focus* nel testo

<i>Focus</i> II.1: Definizione di dichiarazione doganale	38
<i>Focus</i> II.2: Definizione di Operazione Temporanea	43
<i>Focus</i> IV.1: Effetti sul settore giochi della Legge n 145/2018 e del Decreto Legge n 4/2019	88
<i>Focus</i> IV.2: Le scommesse sportive a quota fissa e l'emergenza COVID-19	91
<i>Focus</i> V.1: L'esercizio delle funzioni di Polizia Giudiziaria e Tributaria di ADM e notizie di reato	100
<i>Focus</i> V.2: Sistema controllo doganale denominato Circuito doganale di Controllo (CDC)	102
<i>Focus</i> V.3: Contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo	105
<i>Focus</i> V.4: Beni culturali.....	110
<i>Focus</i> V.5: Uno sguardo sulla contraffazione	111
<i>Focus</i> V.6: La sicurezza dei consumatori.....	114
<i>Focus</i> V.7: “ <i>Container Security Initiative</i> ” (CSI) e “ <i>Customs-Trade Partnership Against Terrorism</i> ” (C-TPAT) ..	123
<i>Focus</i> V.8: Il controllo doganale a posteriori e la dichiarazione <i>Plafond</i>	128
<i>Focus</i> V.9: Traffico illecito di rifiuti.....	130
<i>Focus</i> V.10: L'impatto della nuova normativa antiriciclaggio nel settore dei giochi	155
<i>Focus</i> V.11: L'UISS e la Convenzione di <i>Magglingen</i>	160
<i>Focus</i> V.12: Laboratorio mobile.....	168
<i>Focus</i> V.13: Settore agroalimentare - l'olio d'oliva.....	172
<i>Focus</i> IX.1: Non si gioca con la salute dei bambini	217
<i>Focus</i> X.1: Effetti sul trasporto aereo	247
<i>Focus</i> X.2: Effetti sul turismo e sui servizi <i>non-tradable</i>	250

