



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6^a COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROCESSO DI
SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO E DEL
RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO

110^a seduta: giovedì 9 maggio 2019

Presidenza del presidente BAGNAI

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>Resoconto stenografico n. 9</i>	<i>Seduta n. 110 del 9/5/2019</i>	<i>Sede IC 0311</i>
<i>6^a Commissione permanente</i>		

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

PRESIDENTE D'ALFONSO (PD) LANNUTTI (M5S) PESCO (M5S)	<i>DE ROBERTIS</i> <i>MINEO</i>
---	------------------------------------

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

<i>6^a Commissione permanente</i>	<i>Resoconto stenografico n. 9</i> <i>Seduta n. 110 del 9/5/2019</i>	<i>Sede IC 0311</i>
---	---	---------------------

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Benedetto Mineo, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, accompagnato dall'ingegner Roberta De Robertis, dalla dottoressa Rosanna Lanuzza e dal dottor Matteo Mauri.

La seduta inizia alle ore 10,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul processo di semplificazione del sistema tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco, sospesa nella seduta di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei nostri lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi prevista l'audizione del dottor Benedetto Mineo, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, accompagnato dall'ingegner Roberta De Robertis, direttore della direzione dogane, dalla dottoressa Rosanna Lanuzza, responsabile dell'ufficio regimi e procedure doganali, e dal dottor Matteo Mauri, responsabile dell'ufficio comunicazione, che ringrazio per la loro presenza.

Do la parola al dottor Mineo per il suo intervento introduttivo.

MINEO. Signor Presidente, signori senatori, vi ringrazio per l'opportunità offertami di illustrare le principali iniziative intraprese dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in materia di semplificazione dei rapporti con la platea degli operatori economici che, in ragione delle rispettive attività di impresa, nazionali o internazionali, si relazionano con la stessa.

Con l'entrata in applicazione del codice doganale dell'Unione, l'Agenzia, al pari delle altre amministrazioni doganali dell'Unione europea, ha visto il consolidamento del proprio ruolo di garante degli scambi internazionali, in particolare nell'esercizio di competenze istituzionali di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

doppio profilo: da un punto di vista tributario, tipicamente riconducibile alla tutela delle risorse finanziarie dell'Unione europea e nazionali, con la percezione dei dazi e dell'IVA e il contrasto ai relativi fenomeni di evasione ed elusione; da un punto di vista extratributario, riguardante la tutela della salute e della sicurezza dei cittadini dell'Unione e del mercato, attraverso attività di controllo e contrasto che investono discipline giuridiche e fattispecie operative diverse, quali, a titolo esemplificativo, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale (disciplina dei marchi, contraffazione, pirateria), la tutela del *made in Italy*, il traffico di materiali di armamento e i prodotti *dual-use*.

Alle competenze di profilo tributario di rilevanza unionale si affiancano poi quelle che afferiscono alle accise e le competenze in materia di giochi.

Nell'ambito tributario, il settore doganale e quello delle accise sono quelli nei quali le amministrazioni fiscali di tutti i Paesi dell'Unione europea sono costantemente impegnate nella ricerca dell'equilibrio tra efficacia dei controlli, riscossione dei tributi e garanzia della fluidità dei traffici e dei commerci leciti, in entrata e in uscita dagli Stati nazionali e all'interno degli Stati stessi.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

In tale ottica, l'Agenzia persegue l'obiettivo di attuare procedure amministrative sempre più snelle ed informatizzate che permettano, senza pregiudizio della funzione di controllo, di agevolare gli operatori economici. A tal fine, con il nuovo modello organizzativo dell'Agenzia, approvato a dicembre 2018 ed entrato in funzione il 1° maggio, sono stati istituiti anche appositi uffici, che avranno la funzione di migliorare le modalità comunicative e quindi i rapporti con l'utenza, nonché di accrescere la rete delle relazioni internazionali nei consessi in cui si assumono decisioni rilevanti per gli operatori economici nazionali. Inoltre, è stato dato un ruolo centrale anche alle attività strategiche e di pianificazione, al fine di valorizzare e rafforzare i servizi a supporto delle attività *core*.

È opportuno evidenziare che la vera essenza dell'organizzazione è porre le basi per omogeneizzare progressivamente le strutture sul territorio, attraverso l'istituzione di una cabina di regia che possa uniformare i comportamenti delle diverse direzioni territoriali, anche passando attraverso una semplificazione e una reingegnerizzazione dei processi. Tutto questo è stato già avviato.

Per quanto riguarda il settore delle dogane, l'Agenzia ha ulteriormente rafforzato il proprio impulso al programma europeo di certificazione

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

doganale AEO (*authorized economic operator*), cioè gli operatori economici autorizzati. Ad oggi sono certificati circa 1.800 operatori economici che stanno beneficiando di semplificazioni procedurali e riduzioni di controlli, documentali e fisici, connessi all'attività di sdoganamento, con la conseguente riduzione di costi aziendali. Per valutarne adeguatamente gli effetti sull'economia nazionale va considerato che, nonostante il numero degli operatori italiani sia inferiore rispetto a quelli della Germania, che sono 9.000, e a quelli della Francia, che sono poco più di 2.000, i soggetti AEO italiani muovono circa il 60-65 per cento del traffico commerciale del nostro Paese. Tale semplificazione doganale permette già una riduzione dei costi aziendali per le imprese italiane, che possono così competere con la serrata concorrenza dei mercati globali. Dobbiamo però necessariamente fare di più, per rendere effettive e omogenee le descritte facilitazioni.

Per accrescere la competitività italiana e la difesa del *made in Italy* i soggetti autorizzati AEO dovrebbero vedersi riconosciuti ulteriori benefici. Al riguardo si evidenzia che il nuovo modello organizzativo dell'Agenzia, che come ho già ricordato è recentemente entrato in vigore, prevede un ufficio denominato AEO, *compliance* e grandi imprese che ha la funzione di individuare e valutare azioni da intraprendere al fine di facilitare l'accesso ai

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6ª Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

servizi per gli operatori economici autorizzati, anche attraverso la reingegnerizzazione dei processi, che ho ricordato in precedenza.

L'accertamento doganale, che dà luogo al pagamento della prevista fiscalità e all'applicazione delle misure di politica commerciale, offre agli operatori economici anche ampi spazi per l'applicazione di semplificazioni in materia di origine, qualità e valore delle merci, che possono contribuire ad accrescerne la competitività.

Per quanto concerne la particolare materia delle prove di origine, al fine di poter beneficiare di trattamento preferenziale, cioè di riduzioni o abbattimenti di dazi all'*export* o all'*import*, gli esportatori nazionali dell'Unione europea hanno la possibilità di utilizzare specifici strumenti finalizzati a garantire fluidità alle operazioni del traffico commerciale e a ridurre i costi e i tempi di gestione degli adempimenti amministrativi. In alternativa alla ben più onerosa procedura ordinaria, consistente nella richiesta di emissione di certificati di origine, denominati EUR1, da parte degli uffici doganali, in occasione di ogni spedizione gli esportatori possono predisporre in piena autonomia la prova dell'origine dei prodotti mediante una dichiarazione su fattura o su altro documento commerciale, per spedizioni il cui valore non sia superiore a 6.000 euro, ovvero,

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

indipendentemente dal valore della spedizione, acquisendo lo *status* di esportatore autorizzato, con un procedimento autorizzativo *una tantum*.

Un'ulteriore facilitazione consiste nell'ottenimento della qualifica di esportatore registrato e nell'inserimento nella banca dati REX unionale che abilita all'attestazione dell'origine nell'ambito del sistema di preferenze generalizzate dell'Unione europea. Sono circa 7.000 gli operatori nazionali che si avvalgono dello *status* di esportatore autorizzato o di quello di esportatore registrato nel sistema REX. L'Agenzia ne sta ulteriormente promuovendo la conoscenza nell'ambito di eventi di carattere divulgativo, di informazione e di supporto alle imprese e inoltre si prevede una progressiva applicazione di tale facilitazione anche nel contesto di accordi commerciali bilaterali fra l'Unione europea e i Paesi *partner*.

Con riferimento alla qualità delle merci, al fine di agevolare il monitoraggio dei flussi commerciali dei prodotti *made in Italy*, anche sulla scorta di indicazioni fornite dalle associazioni di categoria, abbiamo dato impulso al progetto teso ad integrare la nomenclatura combinata europea, con la codifica e il trattamento informatico di informazioni aggiuntive, i cosiddetti codici addizionali, nell'ambito della tariffa doganale comune. Nell'anno in corso si potranno definire, con i Dicasteri interessati, le attività

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

6^a Commissione permanente

Resoconto stenografico n. 9

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

necessarie per la concretizzazione del progetto in questione.

In materia di valore delle merci, l’Agenzia partecipa ai lavori in essere presso la Commissione europea per l’introduzione, nella disciplina doganale, delle informazioni vincolanti sul valore (IVV). Esse rappresentano un importante strumento per dare certezza agli operatori economici sulla determinazione del valore dichiarato in dogana, evitando possibili contestazioni da parte delle autorità doganali. La realizzazione del progetto dipenderà dai lavori in sede unionale che, data la rilevanza del tema, continueremo a seguire, dando loro impulso. Presumibilmente essa si potrebbe concretizzare nei primi mesi del 2020.

L’Agenzia ha realizzato degli strumenti informatici per la tutela diretta del consumatore del prodotto originale: ricordiamo i programmi Falstaff, che consente di confrontare i prodotti sospettati di contraffazione con i prodotti originali, e Glifitaly, che permette al consumatore di verificare qualità ed originalità del prodotto attraverso la lettura del QR *code* dell’etichetta. È stato poi realizzato il sistema OTELLO (Online tax refund at exit: light lane optimization) per la digitalizzazione del sistema *tax free* e per consentire ai viaggiatori di ottenere celermente il visto doganale per l’uscita dal territorio dell’Unione europea della merce acquistata e il rimborso dell’IVA spettante.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Nel settore delle spedizioni curate dai corrieri espressi, in relazione all'impulso avuto dal commercio elettronico, stiamo rimodulando i profili del rischio soggettivi con l'uso di sistemi elettronici e altre semplificazioni procedurali, al fine di effettuare controlli mirati, evitando rallentamenti nel regolare svolgimento del traffico lecito.

Relativamente alla gestione di piccole spedizioni nei Paesi terzi, per le quali ricorrono fenomeni di contraffazione e notevoli problematiche operative, si potrebbe pensare ad una gestione amministrativa che preveda l'incameramento in favore dell'erario della sanzione e la conseguente possibilità di distruzione in tempi rapidissimi della merce sequestrata. In tal senso, abbiamo elaborato una proposta normativa in avanzata fase di condivisione con le altre amministrazioni interessate.

Nella consapevolezza che competitività ed efficienza richiedono procedure amministrative semplici, rapide e condivise, in grado di sfruttare le moderne tecnologie per eliminare le inefficienze di natura burocratica, l'Agenzia ha in corso un progetto pilota, in collaborazione con l'autorità di sistema portuale competente denominato Digitalizzazione procedure porto, volto a digitalizzare le procedure doganali di imbarco-sbarco e ingresso-uscita dai nodi portuali ed il pagamento delle tasse.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

L'intento dell'Agenzia, di cui stiamo valutando con Agid e Sogei impegno e portata, è quello di parallelizzare tale attività per una veloce estensione su tutto il sistema doganale portuale nazionale. La piena realizzazione del progetto consentirà di integrare l'offerta di servizi doganali e marittimi secondo il principio ONCE e secondo il criterio che i dati forniti una sola volta sono condivisi con le altre amministrazioni tramite l'interoperabilità dei relativi sistemi informatici, con vantaggi per gli operatori e riduzione degli adempimenti. Il progetto è chiaramente replicabile in ogni nodo logistico.

L'Agenzia, al fine di favorire un'ulteriore competitività dei nodi della rete logistica nazionale, riducendone i costi per gli operatori e offrendo strumenti per il monitoraggio delle fasi del processo logistico, sta contribuendo a realizzare il progetto Sportello unico doganale dei controlli, il cosiddetto Sudoco. Il Sudoco estende la competenza dello sportello unico doganale a tutti i controlli connessi all'entrata e all'uscita delle merci nel e dal territorio doganale, anche attraverso l'utilizzo di innovazioni tecnologiche volte a semplificare e digitalizzare i procedimenti amministrativi.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

In tale ambito le amministrazioni coinvolte sono obbligate ad integrare i processi di competenza, di cui comunque rimangono titolari, per offrire alle imprese un'interfaccia unitaria (*single window* o *one stop shop*) che a regime consentirà da una parte la richiesta, il controllo e lo scarico delle certificazioni, il nulla osta e le autorizzazioni per via telematica, e dall'altra la digitalizzazione dell'intero processo di sdoganamento, compresi i segmenti di controllo di cui sono titolari amministrazioni diverse dall'Agenzia delle dogane. Cosa otterremo? La velocizzazione delle procedure di controllo delle merci (un'ora per il controllo documentale e cinque ore per il controllo fisico) e la riduzione dei tempi e dei costi di sdoganamento, migliorando la qualità dei controlli.

La completa realizzazione dello sportello unico doganale e dei controlli porterebbe all'allineamento dei vari controlli dando agli operatori quello che per loro ha importanza strategica nell'ambito della concorrenza internazionale, cioè l'abbattimento dei tempi per l'effettiva messa a disposizione dei *container* o della merce. Dobbiamo quindi tendere - per usare le parole di chi lavora nel settore tratte dagli incontri effettuati - ad eliminare ogni controllo burocratico che risulti un appesantimento inutile per le imprese virtuose senza essere un deterrente per le imprese scorrette.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Nell'ambito dei lavori parlamentari di conversione del decreto-legge n. 135, recante «Misure urgenti in materia di semplificazione e sostegno allo sviluppo», con riguardo alle zone franche doganali da istituire all'interno delle zone economiche speciali (le cosiddette ZES) è stato velocizzato il processo approvativo della perimetrazione della zona franca doganale, demandando tale attività ad una determinazione direttoriale in luogo di una norma di rango regolamentare. Ciò permette di snellire le attuali procedure e ridurre i tempi attualmente previsti per l'individuazione dell'area proposta.

La zona franca doganale è prevista dagli articoli 243 e 249 del codice doganale dell'Unione. Essa è una parte del territorio doganale dell'Unione europea, all'interno del quale la merce gode della sospensione dal pagamento dei diritti doganali fino alla definitiva destinazione della medesima. L'eventuale esportazione di tali merci fuori dal territorio doganale dell'Unione europea non comporta il pagamento dei diritti doganali. La ZES beneficia di agevolazioni fiscali non doganali e di rilevanti semplificazioni di carattere amministrativo e burocratico.

La diversità degli istituti in commento non esclude quindi la possibilità che nell'ambito delle ZES possa essere istituita una zona franca doganale con le modalità stabilite dalla normativa unionale in materia, accordando

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

così alle aree interessate l'attrattività connessa alle diverse e distinte prerogative.

È inoltre in corso un progetto presso l'Agenzia per dematerializzare tutti i registri tuttora tenuti con modalità cartacea per consentire agli operatori l'espletamento degli adempimenti con strumenti telematici.

Nel contesto internazionale l'Agenzia ha inoltre proposto, nell'ambito di programmi di ricerca e innovazione quali Horizon 2020 e Connecting Europe facility, alcuni progetti di innovazione tecnologica che si svilupperanno nel corso del triennio 2019-2021 e, tra questi, i principali sono: il progetto International fast and secure trade lanes, che prevede il monitoraggio e il tracciamento completo delle merci in *container* e su Ro-Ro (*roll on-roll off*) da origine a destino, anche in mare attraverso l'uso di dispositivi antieffrazione e GPS; il progetto I Rail, che consiste nella creazione di *gate* ferroviari automatizzati nei porti con la conseguente eliminazione delle procedure cartacee e la sperimentazione di tecnologie avanzate per la rilevazione di sostanze rischiose per la sicurezza. Esso consentirà il rilevamento puntuale della posizione della merce all'interno delle aree portuali e interportuali e la riduzione di rischi di perdita delle merci o di frodi.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

La recentissima approvazione da parte dell'Unione europea e l'aggiudicazione anche all'Italia del progetto I Rail rappresenta un riconoscimento della strategia intrapresa dall'Agenzia per rendere più competitivo il sistema logistico e portuale italiano attraverso l'uso di tecnologie innovative.

Per quanto riguarda il settore accise, mentre le competenze nel settore doganale dell'Agenzia impattano sui traffici da e verso i Paesi terzi rispetto all'Unione europea, le attribuzioni in materia di accise hanno effetti sulle movimentazioni da e verso altri Stati membri dell'Unione europea e su quelle che si svolgono in ambito nazionale di merci di alcune specifiche categorie merceologiche, per lo più ad elevata fiscalità.

La legislazione nazionale in materia di accise è contenuta nel testo unico delle accise, che nel corso degli anni è stato oggetto di modifiche ed adeguamenti, anche in ragione di esigenze di chiarezza, semplificazione e snellimento procedurale, principalmente provenienti dai settori interessati.

Hanno trovato collocazione nel suddetto testo unico significativi interventi di semplificazione; tra questi, quello sul contraddittorio anticipato, rispetto alla notifica dell'invito al pagamento, ormai esteso anche alle verifiche in ufficio (cosiddette verifiche a tavolino), quello sulle cauzioni

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

6^a Commissione permanente

Resoconto stenografico n. 9

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

dovute dagli esercenti per i depositi fiscali e prodotti alcolici e quello su alcuni adempimenti nel settore della birra e del vino.

Di impatto significativo è la codificazione, ad opera del decreto-legge n. 119 del 2018, del criterio di tassazione dei prodotti energetici impiegati negli impianti di cogenerazione, vale a dire gli impianti in cui si realizza la produzione combinata di energia elettrica e calore.

Il valore degli importi garantiti all'erario dalla riscossione delle accise impone un costante aggiornamento tecnologico delle modalità di accertamento del tributo.

L'Agenzia ha allo studio progetti all'avanguardia volti alla digitalizzazione delle movimentazioni dei prodotti sottoposti ad accisa durante tutta la filiera commerciale, con la duplice e parimenti rilevante finalità di semplificazione degli adempimenti degli obblighi fiscali in capo ai soggetti obbligati e di accertamento e controllo delle possibili frodi.

Più in particolare, il progetto Digitalizzazione accise è finalizzato all'acquisizione automatica da parte dell'Agenzia di tutti i dati relativi alla importazione, produzione e movimentazione dei prodotti sottoposti ad accisa, in modo da consentire l'acquisizione centralizzata di tali dati e di tutte le informazioni anagrafiche e contabili contenute nelle dichiarazioni

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

periodiche che i soggetti obbligati devono rendere all’Agenzia, con la conseguente semplificazione degli adempimenti e l'ottimizzazione delle attività di controllo.

L’Agenzia punta all’ulteriore sviluppo dell'analisi automatizzata del rischio attraverso progetti di cooperazione applicativa con altre autorità nazionali al fine di poter realizzare un sistema di *business intelligence* per individuare i comportamenti fraudolenti, ridurre l'invasività dei controlli, rafforzare gli strumenti di contrasto al contrabbando, alle frodi fiscali nel settore delle accise e dell'IVA intracomunitaria e agli illeciti tributari e prevenire il riciclaggio; in ultimo, potenziare le azioni di prevenzione e repressione degli illeciti extratributari connessi al commercio internazionale, con specifico riguardo al contrasto degli interessi economici della criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo, attraverso la convenzione con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Ai fini della piena applicazione della norma tributaria che prevede l’obbligo di tenuta esclusivamente telematica delle contabilità da parte degli esercenti impianti di distribuzione dei carburanti non presidiati (le cosiddette *ghost station*) è stato adottato nel marzo scorso il provvedimento che

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

individua caratteristiche e dotazioni strumentali di tali impianti, nonché tempi e modalità per la trasmissione telematica dei dati fiscalmente rilevanti.

Mi è stato chiesto un breve cenno sull'attività di preparazione alla Brexit. Ebbene, per quel che riguarda i potenziali impatti sul sistema tributario e sull'attività delle imprese, sono da tempo all'attenzione dell'Agenzia i riflessi sull'operatività delle dogane italiane dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

In uno scenario in evoluzione, dall'esito difficilmente prevedibile, l'Agenzia ha cominciato già dal mese di ottobre 2018 a prepararsi allo scenario all'epoca considerato peggiore, cioè quello della cosiddetta *hard* Brexit, che avrebbe condotto al nuovo *status* di Paese extra-UE del Regno Unito a partire dalla mattina del 30 marzo 2019, senza alcuna regola di transizione concordata con l'Unione europea. Dopo il Consiglio europeo del 10 aprile, tale scenario sembra al momento scongiurato e la possibile uscita è stata posticipata al 31 ottobre 2019. Tuttavia, ove il Regno Unito non dovesse partecipare alle prossime elezioni europee di questo mese di maggio, si prospetta un'uscita anticipata dall'Unione europea già il 31 maggio 2019.

In un'ottica prudenziale l'Agenzia, ipotizzando quest'ultimo scenario come attuale, si è organizzata per essere pronta in ogni caso già il prossimo

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

1° giugno a modificare completamente il modo di rapportarsi con il Regno Unito, ove questo divenisse effettivamente uno Stato terzo rispetto all'Unione. Relativamente alle regole doganali, dalla data di uscita dall'Unione, infatti, tutte le merci provenienti o destinate verso il Regno Unito, come pure i viaggiatori, dovranno essere trattate come provenienti o con destinazione da o verso Paesi terzi. Le merci dovranno essere oggetto di dichiarazione di *import-export* e, conseguentemente, si dovranno riscuotere i dazi e le altre imposte previste sulle merci importate. I viaggiatori dovranno essere assoggettati agli stessi controlli doganali adottati per tutti gli altri Stati terzi rispetto all'Unione europea.

Per la disciplina delle attività doganali in senso stretto abbiamo già valutato che non vi è necessità di interventi nazionali di carattere normativo, in quanto la materia è in ogni caso regolata dal diritto dell'Unione. Con gli uffici della Commissione europea abbiamo seguito attentamente un programma di avvicinamento alla prima scadenza, originariamente fissata per il 30 marzo, che prevede soprattutto adeguamenti ai sistemi informatici. Cito in proposito alcuni dati numerici: per quanto riguarda i viaggiatori, in base ai più recenti dati dell'ENAC negli aeroporti italiani, a motivo dell'uscita del Regno Unito dall'Unione, tra arrivi e partenze ci potranno

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

essere circa 15,7 milioni di passeggeri in più da controllare. Considerando che nel 2018 da e per i Paesi extraeuropei hanno volato 30 milioni di passeggeri, un aumento di più di 15 milioni di unità costituisce senz'altro un forte impatto, tanto più se distribuito anche su aeroporti oggi poco o affatto utilizzati per i voli extraeuropei. In relazione a tali flussi, saranno richiesti i servizi di VAT *refund* (rimborso IVA) da parte della clientela, soprattutto ad alto reddito, che acquisterà beni in Italia chiedendo il rimborso dell'IVA, a cui oggi non può accedere in quanto tale beneficio non è riconosciuto ai viaggiatori comunitari.

Relativamente alle merci, si stima che le merci in arrivo e in partenza per il Regno Unito valgono circa l'11 per cento del traffico extra-UE attuale. Per questo motivo, il lavoro delle dogane italiane subirà un corrispondente aumento di traffico. Dai dati Intrastat relativi al 2018 risultano acquisti di beni provenienti dal Regno Unito per 14,5 miliardi di euro e cessioni di beni al Regno Unito per 25,7 miliardi di euro. Poiché i movimenti delle merci intracomunitarie non sono tracciati dalle dogane, non si può prevedere con precisione quali saranno i luoghi scelti dagli operatori per lo svolgimento degli adempimenti doganali, per le merci in partenza e in arrivo dal Regno Unito, dopo l'uscita dall'Unione.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Inoltre, si relazioneranno con la dogana imprese che già operano sui mercati europei, ma che non hanno esperienza di mercati extraeuropei. Dai nostri dati, circa il 42 per cento delle imprese italiane che commercia con il Regno Unito non ha dimestichezza con le operazioni doganali.

Infine, un ulteriore fattore di incremento dell'attività doganale è legato al traffico aggiuntivo, che potrebbe crearsi con la deviazione in Italia di flussi in entrata nel mercato dell'Unione tramite il Regno Unito e che, dalla data di uscita, dovranno necessariamente scegliere un'altra piazza per entrare nell'Unione. L'Agenzia si è preparata a lavorare in maniera più efficace ed efficiente per fronteggiare l'aumento del carico di lavoro e intende cogliere anche questa occasione per meglio finalizzare lo spirito di servizio del personale e indirizzare una maggiore attenzione a quell'utenza che non ha mai conosciuto l'attività delle dogane. Vorrei cogliere l'occasione per ringraziare tutto il personale dell'Agenzia per gli sforzi profusi in questo periodo.

Sul piano istituzionale di competenza abbiamo partecipato, dando il nostro contributo tecnico, a tutte le attività che sono state organizzate in materia, a Bruxelles, presso il Consiglio e la Commissione europea, e in

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Italia, presso il tavolo di coordinamento sulla Brexit, istituito a Palazzo Chigi.

Sul piano operativo abbiamo impostato un cronoprogramma di lavoro, da ottobre 2018 al 20 marzo 2019, nel cui ambito abbiamo definito le esigenze di personale e le relazioni tecniche degli uffici, che si ipotizza subiranno i maggiori carichi di lavoro. Le direzioni territoriali hanno organizzato un piano straordinario per dislocare il personale necessario presso i luoghi di maggior impatto, adeguando anche l'infrastruttura logistica. Abbiamo inoltre curato un piano straordinario di formazione del personale ad ogni livello, che è stato principalmente indirizzato a questa necessità.

L'Agenzia ha inoltre pubblicato specifiche linee guida per gli operatori e predisposto le necessarie modifiche dei sistemi informatici. In vari incontri, l'Agenzia ha riunito più di 80 istituzioni, tra organizzazioni di categoria e operatori nazionali, coinvolti nelle attività di *import-export*, per sensibilizzarli sulle necessità organizzative del nuovo contesto doganale e per raccogliere contributi operativi. Infine, il 18 marzo scorso, ha organizzato una giornata denominata *Export day*, in cui gli uffici territoriali dell'Agenzia hanno accolto il pubblico su questi temi. L'evento è stato

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6ª Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

organizzato proprio per agevolare quelle imprese che hanno poca dimestichezza con le formalità doganali da assolvere in relazione ad operazioni commerciali con Paesi extra-UE. Inoltre, abbiamo aperto una pagina denominata *Info Brexit* sul sito Internet dell'Agenzia, con documenti e informazioni sui temi della Brexit e con un elenco di FAQ, per dare immediate informazioni di carattere generale all'utenza. Abbiamo istituito un *help desk* per gli operatori che tramite un indirizzo dedicato possono presentare domande per quesiti specifici e abbiamo lavorato su un *target* mirato di imprese, per sensibilizzare maggiormente quelle piccole e medie rispetto ai nuovi adempimenti connessi alle esportazioni verso il Regno Unito dopo la Brexit. In particolare, abbiamo inviato circa 28.000 lettere, tramite PEC, a tutte quelle imprese che, sebbene abbiano avuto relazioni commerciali con il Regno Unito, non risultano aver mai utilizzato i servizi doganali, invitandole a visitare la nostra pagina di informazioni sulla Brexit e, se necessario, a recarsi presso l'Ufficio delle dogane del loro territorio per ricevere assistenza. Infine, abbiamo approntato un'unità di crisi, da attivare ventiquattro ore su ventiquattro, per i giorni immediatamente a ridosso dell'uscita del Regno Unito, per fronteggiare, sia al livello centrale che a

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

livello territoriale, le eventuali criticità che dovessero verificarsi con il passaggio allo *status* di Paese terzo nello scenario senza accordo.

La straordinarietà di questo passaggio politico-istituzionale di un grande Paese europeo ha richiesto uno sforzo particolare di preparazione, che continuerà nei giorni a venire in funzione degli sviluppi futuri. Tale sforzo è già comunque servito a testare la reattività della nostra organizzazione, nell'auspicio che le inevitabili problematiche legate alla complessità del mercato europeo siano ridotte al minimo, almeno da un punto di vista doganale, per le imprese e per i cittadini italiani.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro ospite per il suo intervento.

Lascio ora la parola ai colleghi che intendono rivolgere delle domande o chiedere approfondimenti sui temi sollevati.

D'ALFONSO (*PD*). Desidero ringraziare il direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per il suo intervento e anche la Presidenza della Commissione, che sta portando avanti una nutrita istruttoria nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema fiscale e sulla sua efficienza.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Dal dottor Mineo vorrei sapere se l'attuale assetto normativo, che consente il funzionamento dell'Agenzia così come è stato rappresentato sia nel suo intervento sia nel documento depositato, vi risulta funzionante. La finalità di un'audizione non è infatti solo quella di fornire una rappresentazione estetica di quello che si sta facendo, ma anche quella di richiedere eventualmente un potenziamento normativo. A condizioni date e a legislazione vigente, quelle descritte sono dunque l'efficienza e l'efficacia che si sono potute mettere a segno. Se intervenisse un potenziamento normativo, è immaginabile un miglioramento delle *performance*?

Esistono poi situazioni di precontenzioso che vi fanno avvertire l'esistenza di questioni ancora da affrontare? Possiamo dire infatti che il 49 per cento della sua relazione riguarda una scommessa (dal suo punto di vista riuscita) relativa all'organizzazione, alla riorganizzazione e all'utilizzo degli strumenti informatici e tecnologici. Manca, quindi, nei fatti una richiesta di potenziamento normativo. Dunque, la domanda ulteriore che le pongo è se esistono situazioni di precontenzioso che descrivono una potenziale patologia organizzativa. Ad esempio, l'istituto degli AEO ha aiutato molto: alcuni operatori economici che ho consultato hanno affermato che quella è stata un'intuizione riuscita, perché ha comportato una specie di

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

responsabilizzazione anche nell'ambito della legge n. 241 del 1990: l'operatore è chiamato a costituirsi in maniera adeguata rispetto all'internazionalizzazione e l'amministrazione può poi effettuare verifiche a campione. Ma c'è altro oltre a questo? Esistono, cioè, situazioni che fanno capire che c'è ancora qualcosa da perfezionare?

Altra questione. Io sono uno studente, e non uno studioso, di ZES (qui c'è un solo studioso, che è il presidente Bagnai, di diritto adulto dell'economia). Per quanto riguarda le ZES, mi iscrivo al gruppo di coloro i quali hanno pungolato il Governo e il Parlamento - erano i tempi di De Vincenti - per fare in modo che alle innumerevoli ZES del mondo si aggiungessero anche le ZES italiane. E finalmente sono arrivate, anche se con un po' di balbuzie dal punto di vista normativo ed organizzativo: è la normale quota di pigrizia che rimane davanti all'innovazione. Ho potuto constatare che voi avete riflettuto molto sulle ZES; diciamo che si sarebbe potuta verificare una Brexit alla rovescia all'interno del sistema Paese se non ci fosse stata una coerenza organizzativa. Ritenete che quando entreranno a regime non ci sarà alcun inganno nei confronti degli operatori che cercano la ZES come spazio di funzionamento effettivo facilitato?

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Infine, ho notato che voi, meglio di altri, avete pubblicato i numeri relativi allo scenario conseguente alla Brexit; meglio di altri perché io cerco sempre di fare dei paragoni, dal momento che le valutazioni non si fanno una volta all'anno, come a scuola, ma si fanno anche *in itinere*, e nella vostra relazione ho visto dei numeri interessanti, capaci di dire; sono cioè numeri dicatori. In sintesi, quindi, tenendo conto che c'è uno spostamento progressivo in avanti anche con le incertezze politiche della Gran Bretagna, siamo capaci di reggere l'onda d'urto della Brexit - se questa onda d'urto si verificherà - alla luce di ciò che avete preparato, prefigurato e preorganizzato?

LANNUTTI (*M5S*). Ringrazio il dottor Mineo per la relazione che considero buona anche per i dati sulla Brexit. Sotto il profilo però dei controlli effettuati e dei risultati conseguiti, mi sembra che ci siano poche informazioni. Ritengo quindi che la relazione vada integrata con dati e *performance* dell'Agenzia relativi a questo aspetto.

PESCO (*M5S*). Signor Presidente, l'accisa sui carburanti è una voce dei conti dello Stato che rappresenta un'entrata non indifferente. Pertanto vorrei sapere

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6ª Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

se sia in programma un incremento dei controlli a tutti i livelli: sappiamo infatti che l'evasione si può consolidare a livello di importazione della materia prima, di trasformazione, di distribuzione e anche al dettaglio. È in progetto qualcosa per intensificare i controlli? E qual è la politica per riuscire a capire se vi sia o meno una forte evasione sul settore carburanti?

PRESIDENTE. Se non ci sono ulteriori richieste di intervento, prima di restituire la parola al direttore e ai suoi collaboratori vorrei fare un'osservazione di principio.

Essendo questo ciclo di audizioni finalizzato ad approfondire il tema della semplificazione, probabilmente quello che sarebbe interessante evidenziare dal punto di vista dei risultati - e mi pare che l'audizione di ieri della direttrice del Dipartimento delle finanze, professoressa Lapecorella, andasse proprio in questa direzione - è la relazione tra semplificazione e incremento della *compliance*: se si rende cioè più facile, e quindi meno sgradevole, l'adempimento degli obblighi fiscali, magari qualcuno potrebbe essere folgorato sulla via di Damasco e adempiere volontariamente.

Quello dei controlli è un tema complementare ma laterale rispetto al *focus* sulla semplificazione, anche se suppongo che la semplificazione renda

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6ª Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

anche più facili i controlli, determinando un effetto concreto non solo sul soggetto controllato ma anche su chi il controllo lo esegue.

Do ora nuovamente la parola ai nostri ospiti per le repliche.

MINEO. Senatore Lannutti, in effetti non ho allegato i dati sui controlli e sulle *performance* dell'Agenzia perché l'oggetto dell'audizione odierna è più che altro quello della semplificazione. Sarà comunque nostra cura inviarli alla Commissione. Sono dati che rileviamo puntualmente e che, fra l'altro, rappresentano anche un fiore all'occhiello per la nostra amministrazione in quanto dimostrano che in questo campo raggiungiamo ottimi risultati (anzi, forse anche troppo buoni rispetto al sistema unionale). Proprio ieri c'è stato un incontro con il direttore generale dell'OLAF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, nel quale è stata acclarata questa nostra attività e le ultime *performance* dell'Agenzia.

Senatore D'Alfonso, principalmente il nostro assetto normativo di riferimento è il codice doganale unionale, quindi la materia è essenzialmente di carattere unionale. In effetti, stiamo mettendo a punto qualche adeguamento e alcune semplificazioni nell'ambito del TULD, il testo unico della legislazione doganale.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Negli ultimi mesi dell'anno scorso e nei primi mesi di quest'anno abbiamo lavorato per darci una nuova organizzazione che è stata avviata il 1° maggio e lo abbiamo fatto per andare incontro ad una richiesta degli operatori che ci chiedono una maggiore omogeneizzazione delle procedure. Infatti, i grandi operatori non lavorano più con un solo porto e non sono sottoposti alle sole procedure vigenti in una singola struttura portuale, ma sono sempre più dei grandi *player* internazionali che lavorano con molti porti. Noi, quindi, dobbiamo fare in modo che le procedure di tutti i nostri porti siano omogeneizzate. Questa è già una grande semplificazione; sembra un'ovvietà, ma è così. Per fare questo prendiamo i singoli processi, li reingegnerizziamo, li informatizziamo e li rendiamo semplici e uguali su tutto il territorio. Questo dovrebbe esaudire una delle richieste avanzate dal mondo degli operatori. L'AEO, poi, aggiunge un'ulteriore misura di semplificazione a tutto questo. Se quindi sommiamo tutte le procedure di semplificazione, poi dobbiamo fare anche in modo che vi accedano gli operatori e perché questo sia possibile occorre modificare l'organizzazione, cosa che - ripeto - va incontro alle loro richieste.

Per quanto riguarda le ZES, noi siamo interessati per la parte relativa alla zona franca. In questo ambito è stata attuata una notevole

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6ª Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

semplificazione perché - come ho specificato nella relazione - mentre prima il processo approvativo della perimetrazione della zona franca doganale avveniva sulla base di una disposizione di rango regolamentare, oggi, una volta avanzata la richiesta, è sufficiente una determina del direttore dell'Agenzia.

D'ALFONSO (*PD*). Anche perché ZES significa spazio portuale nel quale voi avete un ruolo principe.

DE ROBERTIS. Il codice doganale unionale prevede la possibilità da parte degli Stati di individuare dove poter installare le zone franche. Pertanto, per semplificare le procedure, noi ci siamo avvalsi dello strumento della legge nazionale istitutiva delle zone economiche speciali nei porti del Sud - all'interno delle quali la dogana non interviene essendo previste procedure di semplificazione economica proprie dell'Agenzia delle entrate, soprattutto per quel che riguarda l'ottenimento delle autorizzazioni - la quale legge prevede che sia possibile istituire anche la zona franca, che non necessariamente coincide, in termini di spazi, con la zona economica speciale, ma che può essere anche un *enclave* al suo interno.

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Colgo l'occasione per citare un'ulteriore semplificazione che abbiamo previsto di chiedere e che è collegata alla domanda sull'adeguamento della normativa nazionale al codice doganale unionale. Il testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (TULD) è stato approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973, mentre il codice doganale è stato varato nel 2013. È chiaro che in quarant'anni qualcosa è cambiato. Pertanto, come tutte le agenzie fiscali, abbiamo chiesto l'emanazione di una legge delega per l'adeguamento dei testi unici alle norme europee e, a tal proposito, il direttore mi ha assegnato il compito di elaborare un maggiore dettaglio relativo a tutti gli articoli che possono entrare in contrasto, anche al fine di non legarci le mani con leggi nazionali quando magari le leggi europee consentirebbero una maggiore semplificazione. Pertanto, nell'ambito del processo di semplificazione delle ZES sarà possibile semplificare ulteriormente anche il progetto di zona franca, non solo nella parte autorizzatoria ma anche in quella delle autorizzazioni operative.

MINEO. Per quel che riguarda le accise sui carburanti, abbiamo diversi progetti e attività in corso e sarà dunque mia cura produrre alla

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 9

6^a Commissione permanente

Seduta n. 110 del 9/5/2019

Sede IC 0311

Commissione la relativa documentazione. Spesso in materia si sentono dati numerici fantasiosi; pertanto, stiamo cercando di stimare con molta più attenzione qual è l'evasione in questo campo.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti per la loro disponibilità.

Comunico che la documentazione acquisita nell'ambito dell'audizione sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,05.