

*I Edizione 2024*

# Stati Generali

dell'Agenzia delle Dogane  
e dei Monopoli



**ADM**

RELAZIONE CONCLUSIVA

Accise

Dogane

Giochi

[adm.gov.it](http://adm.gov.it)

***“Gli Stati Generali dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli”***  
**27 e 28 giugno 2024**  
**Relazione conclusiva**

**SOMMARIO**

1. PREMESSA.....	1
2. SESSIONE DOGANE - <i>“LE NUOVE SFIDE DELL’UNIONE DOGANALE: DALL’HUB EUROPEO ALLE FORME DI PARTENARIATO”</i> - 27 GIUGNO 2024 - ORE 9,00 - 12,35 .....	2
2.1 I CONTRIBUTI PERVENUTI A MARGINE DELLA SESSIONE DOGANE.....	15
3. SESSIONE GIOCHI - <i>“LA RIFORMA DEI GIOCHI PUBBLICI TRA ESIGENZE DI BILANCIO, TUTELA DELLA SALUTE E SALVAGUARDIA DEL COMPARTO ECONOMICO”</i> - 27 GIUGNO 2024 - ORE 14,00 - 17,30.....	17
3.1 I CONTRIBUTI PERVENUTI A MARGINE DELLA SESSIONE GIOCHI.....	35
4. SESSIONE ACCISE - PRODOTTI ENERGETICI - <i>“L’INFORMATIZZAZIONE DELLE ACCISE A TUTELA DELLA LEGALITÀ E A SOSTEGNO DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA”</i> - 28 GIUGNO 2024 - ORE 9,00 - 12,35.....	51
5. SESSIONE ACCISE - TABACCHI - <i>“L’EVOLUZIONE DEL MERCATO ALLA LUCE DELL’INTRODUZIONE DEI PRODOTTI DI NUOVA GENERAZIONE: REGOLAMENTAZIONE E IMPATTO SULLA FINANZA PUBBLICA”</i> - 28 GIUGNO 2024 - ORE 14,00 - 17,30.....	63
5.1 I CONTRIBUTI PERVENUTI A MARGINE DELLA SESSIONE ACCISE - TABACCHI.....	79
6. APPENDICE .....	83

## 1. PREMESSA

Il 27 e il 28 giugno 2024, presso la sede di Palazzo Wedekind in Roma, si è tenuta la prima edizione de “*Gli Stati Generali dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*”.

L’evento è stato organizzato allo scopo di raccogliere, relativamente agli ambiti di competenza di questa Agenzia, opinioni e proposte in ordine a tematiche tecniche di particolare rilevanza macroeconomica e di interesse per il contesto nazionale e internazionale.

I due incontri, nei quali si è svolta la manifestazione, sono stati articolati, ciascuno, in due sessioni tematiche. La prima giornata è stata dedicata all’area Dogane e all’area Giochi, mentre il secondo giorno all’area Accise - Prodotti energetici e all’area Accise - Tabacchi.

Ogni sessione ha visto la partecipazione di rappresentanti dell’imprenditoria, oltre che delle Istituzioni pubbliche e del mondo accademico.

La presente Relazione, ai sensi dell’articolo 4 della determinazione direttoriale n. 678423 del 10 novembre 2023, istitutiva dell’evento, in un’ottica di trasparenza, intende raccogliere le conclusioni dei lavori, alla luce del dibattito svoltosi, nonché dei contributi pervenuti dai soggetti che, seppur non intervenuti in occasione delle giornate congressuali, hanno inteso fornire i propri spunti e le proprie proposte in ordine alle questioni oggetto di trattazione.

## 2. SESSIONE DOGANE - “*LE NUOVE SFIDE DELL’UNIONE DOGANALE: DALL’HUB EUROPEO ALLE FORME DI PARTENARIATO*” - 27 GIUGNO 2024 - ORE 9,00 - 12,35

La sessione dedicata all’area Dogane, dal titolo “*Le nuove sfide dell’unione doganale: dall’Hub europeo alle forme di partenariato*”, ha visto lo svolgimento di tre tavoli di lavoro, moderati dal dott. Roberto Sommella, Direttore di *Milano Finanza*.

Il **primo tavolo di lavoro** ha avuto, quale oggetto, “*La riforma delle dogane UE: l’impatto delle nuove tecnologie - Hub europeo, artificial intelligence, big data*”. Al dibattito hanno preso parte cinque relatori.

**Floriana Benedan**, in rappresentanza dell’Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), ha tenuto un intervento incentrato sul ruolo che i *big data* e l’intelligenza artificiale rivestono per le attività svolte dai corrieri espressi, nell’ottica della riforma del *Customs Data Hub*.

L’intervento ha riguardato, in via preliminare, una descrizione del *core business* dei corrieri espressi, del quale sono stati valorizzati alcuni profili di complessità tra i quali, in via esemplificativa, quello dell’elevato numero di Paesi serviti, nonché della capillarità di un servizio che viene prestato in modalità *door to door*.

La Relatrice ha rimarcato come la rapidità e la velocità delle vendite, quali fattori chiave per le attività dei corrieri espressi, dipendano dalla disponibilità delle informazioni relative alle merci oggetto di traffico. I corrieri espressi sono, così, chiamati a gestire, necessariamente, con grande celerità, il trasporto, non solo, delle merci, ma anche delle informazioni a queste ultime afferenti.

In tale contesto si colloca l’uso dei *big data*, i quali si rivelano di centrale importanza, oltre che per le transazioni e le spedizioni, anche, ad esempio, per l’analisi dei rischi sui clienti, ovvero per le valutazioni dei *trend* di mercato.

Anche i sistemi di intelligenza artificiale beneficiano dei *big data* – dai quali sono alimentati e istruiti – e cominciano ad avere una fondamentale importanza per talune attività, tra le quali possono essere citate quelle dell’assistenza al cliente e, seppur in via ancora sperimentale, della transcodifica delle merci.

Rigorosità, qualità e sicurezza dei dati integrano alcune chiavi di lettura per una prestazione, regolare ed efficiente, dei servizi dei corrieri espressi. L'AICAI, a questo proposito, si è riproposta di affiancare l'Agenzia nel processo di riforma del *Customs Data Hub*, quale *partner* affidabile per lo sviluppo di quest'ultimo, allo scopo di valorizzare le istanze degli operatori del settore rappresentato, condividendo l'esperienza acquisita nella gestione dei dati.

Tra le istanze in questione, spiccherebbe quella dell'individuazione di regole utili ad assicurare, da un lato, una gestione con modalità univoche del dato e, dall'altro, il mantenimento della sicurezza del dato stesso (specie sotto il profilo della *cybersecurity*), oltre che una pianificazione della riforma utile a evitare disomogeneità applicative tra gli Stati membri; sotto questo aspetto, è stata auspicata la previsione di una fase transitoria atta a consentire un ordinato passaggio dall'attuale sistema informativo a quello di futura introduzione.

**Cristiano Cannarsa**, Amministratore delegato della Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI), ha partecipato al dibattito soffermandosi sulle iniziative di maggior carattere innovativo che il proprio Ente, di concerto con l'Agenzia, sta assumendo, ad esempio, per implementare i sistemi di intelligenza artificiale.

Oltre al rapporto di stretta collaborazione tra SOGEI e ADM, anche a livello di interazione tra le persone, l'ing. Cannarsa ha posto l'accento, anzitutto, sull'introduzione di piattaforme IoT e di intelligenza artificiale all'interno di apposite *aree doganali di deposito*, al fine di consentire sorveglianza e controllo alla movimentazione delle merci, attraverso un puntuale tracciamento, utile al contrasto dei fenomeni illeciti.

Il Relatore ha, poi, valorizzato, con riferimento al ruolo di SOGEI quale *data HUB* della Pubblica Amministrazione *centrale*, il lavoro di implementazione, attraverso il paradigma della c.d. *Natural User Interface*, di interfacce utente intuitive e naturali applicate, tramite dispositivi *multitouch*, alla lettura dei dati presenti sui *database*, allo scopo di semplificare e massimizzare l'accesso e la comprensione delle informazioni incrementando notevolmente la capacità di previsione e controllo dei fenomeni ad essi correlati. Le risultanze dell'applicazione di tali tecnologie possono fornire un valido supporto alle attività di *intelligence* svolte sulle rotte, sui soggetti vettori e sulle merci trasportate.

In conclusione, SOGEI, quale *partner* tecnologico dell’Agenzia, si è dichiarata pronta a svolgere il proprio ruolo nell’ambito dello sviluppo del *Customs Data Hub*, ponendo a disposizione le proprie competenze, specialmente in materia di intelligenza artificiale, grazie al carattere distintivo di SOGEI e al suo *focus* sull’ingegneria del dato.

**Riccardo Torlone**, Professore Ordinario presso il Dipartimento di Ingegneria civile, informatica e delle tecnologie aeronautiche dell’Università degli Studi Roma Tre e direttore di un laboratorio di ricerca su Big Data & Intelligenza Artificiale (IA), ha contribuito ai lavori antimeridiani con una dissertazione relativa al ruolo che un dato di qualità può rivestire per l’estrazione di conoscenze e per l’addestramento dei modelli di Intelligenza Artificiale. Dati di scarsa qualità possono infatti produrre risultati inaccurati, decisioni sbagliate e, in ultima analisi, compromettere la fiducia nell’IA.

Al contempo, il prof. Torlone ha, anche, evidenziato alcuni rischi che possono sussistere nell’espletamento delle suddette attività. Rileverebbe, ad esempio, la questione del trattamento etico dei dati, concetto di difficile inquadramento, anche in ragione delle diverse sensibilità espresse, in merito, dalle principali potenze mondiali, quali Stati Uniti, Unione europea e Cina. L’auspicio espresso in ordine al tema poc’anzi richiamato è stato quello di uno sforzo orientato alla necessità di investire nella raccolta, pulizia, etichettatura e manutenzione dei dati per sviluppare modelli di IA efficaci e affidabili e, al contempo, alla maturazione di una visione globale del trattamento etico dei dati, anche grazie all’incontro e alla commistione dei saperi, attività per le quali il settore della ricerca si è offerto di fornire il proprio apporto.

**Laura Travaglini**, in rappresentanza di Confindustria, ha analizzato l’impatto che le rivoluzioni tecnologiche stanno avendo sull’attività delle imprese.

La Relatrice ha dedicato una prima riflessione all’introduzione del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) e della *Deforestation Regulation*. Con riguardo, ad esempio, a quest’ultima disciplina, ha rimarcato l’elevatissimo numero, stando alle stime della Commissione europea, di dichiaranti (tra i venti e i trenta milioni) e di *due diligence statement* (più di cento milioni) che potrebbero essere coinvolti nella relativa applicazione. Ciò ha richiesto un esteso impiego delle

nuove tecnologie, allo scopo di semplificare il lavoro tanto delle imprese, quanto dei poteri pubblici, soprattutto, per la gestione delle procedure di rispettiva competenza.

Un secondo tema sollevato ha riguardato l'implementazione delle nuove tecnologie al fine di porre sotto controllo, oltre che l'attività di *import*, anche quella di *export*. In una situazione geopolitica, quale quella odierna, contraddistinta dalla vigenza di un sistema sanzionatorio applicato alla Federazione Russa, la puntuale osservanza di quest'ultimo, da parte di tutte le imprese, integrerebbe un fattore chiave per mantenere un mercato, realmente, concorrenziale.

Da ultimo, con riguardo al *Customs Data Hub*, la dott.ssa Travaglini ha evidenziato la necessità di tutelare le imprese dell'Unione europea, specie piccole e medie, avverso i rischi che un simile sistema potrebbe cagionare alla c.d. *confidenzialità* dei dati, in quanto, per esse, patrimonio di fondamentale importanza. Sussisterebbe, quindi, la necessità che le imprese possano fare affidamento su di un elevato livello di sicurezza dei propri dati che confluiranno nel *data hub*.

Proprio rispetto a quest'ultimo tema, la Relatrice ha formulato alcune proposte *de jure condendo*. In merito al trattamento dei dati che alimenteranno il *data hub* europeo, sull'esempio della World Customs Organization (WCO), ha prospettato il ricorso ai cc.dd. *dati ibridi*, i quali, generati dall'intelligenza artificiale a partire da dati reali, consentono di rappresentare la realtà, ad esempio, dei traffici, impedendo – al contempo – di ricollegare i dati in questione al *business* dell'azienda di riferimento.

Una seconda proposta ha riguardato l'individuazione di soglie quantitative, oltre che minime, anche massime, dei dati da dover porre a disposizione del *data hub*.

Sempre sulla scia dell'esempio della WCO, in chiusura dell'intervento, il ricorso all'intelligenza artificiale potrebbe rivelarsi utile per la classifica e per l'origine del prodotto; si tratterebbe di un grande ausilio, soprattutto e, nuovamente, per le piccole e le medie imprese.

Il **secondo tavolo di lavoro** ha avuto a oggetto “*La riforma delle dogane UE: semplificazioni e novità per il commercio internazionale*”. Al dibattito hanno preso parte cinque relatori.

**Domenico De Crescenzo**, Vicepresidente della Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali (FEDESPEDI) – in apertura del proprio intervento – ha rammentato

che, nel maggio 2023, ovvero a soli dieci anni dalla pubblicazione del codice doganale dell'Unione di cui al regolamento (EU) n. 952/2013, la Commissione ha presentato un'ulteriore profonda proposta di riforma del codice medesimo, resasi necessaria in ragione dei repentini mutamenti del panorama geopolitico mondiale.

In questo contesto, in un'ottica di semplificazione e di adeguamento alla disciplina unionale, si inserisce anche il progetto di modifica della normativa doganale nazionale, il quale è volto a concentrare, in soli centoventidue articoli, tutta la disciplina doganale c.d. *complementare*, con la conseguente abrogazione, non solo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1973, ma anche del regio decreto n. 65/1869, nonché del decreto legislativo n. 374/90.

Al riguardo, il Relatore ha evidenziato che entrambi i disegni normativi presenterebbero aspetti positivi.

A livello di regolamentazione unionale, sarebbe, sicuramente, ottimale la previsione di un *hub europeo*, che fungerà, per tutte le Autorità doganali nazionali, da unica centrale di valutazione del rischio, così da scongiurare – in un'ottica di uniformità – che alcuni Paesi applichino regimi di controllo ritenuti più blandi rispetto ad altri.

A livello di normativa nazionale, la FEDESPEDI ha valutato, positivamente, il disegno di riforma delle leggi complementari in materia doganale, specie con riferimento alle disposizioni volte a implementare lo Sportello Unico Doganale e dei Controlli (S.U.DO.CO.). Ciò vale sia con riferimento al c.d. *single window*, il quale consentirà alle aziende di trasmettere tutte le informazioni relative all'importazione un'unica volta (*only one*), ricorrendo, appunto, a una sola interfaccia, sia con riguardo c.d. *one stop shop*, il quale garantirà – grazie al dialogo telematico tra Amministrazioni – controlli simultanei a vantaggio della tempestività ed economicità dei traffici.

Perplessità sono state paventate, invece, con riferimento al riformando regime sanzionatorio nazionale, soprattutto per la ritenuta facile contestabilità del delitto doloso di cui all'articolo 79, rubricato "*contrabbando per dichiarazione infedele*", dello schema di decreto legislativo recante la revisione della disciplina doganale. Allo stato, per la fattispecie penale in questione, la soglia economica prevista, rispetto alla corrispondente colposa sanzione amministrativa, ammonta a un

importo dei diritti evasi pari a diecimila euro e risulta, dunque, facilmente raggiungibile; a titolo esemplificativo, basti considerare il costo del nolo, notoriamente compreso nella base imponibile. Ebbene, in ragione della crisi geopolitica in atto, tali costi, non solo, sono aumentati incredibilmente, ma, soprattutto, subiscono modifiche repentine.

Alla luce di quanto esposto, una soglia così bassa apparirebbe penalizzante, sia in rapporto alla fattispecie di cui all'articolo 78 del citato schema di decreto legislativo, il quale prevede la medesima sanzione per una fattispecie dal maggior disvalore, quale il contrabbando per omessa dichiarazione, sia in considerazione del fatto che il successivo articolo 96 – al fine di valutare la sussistenza dell'elemento soggettivo – impone, comunque, all'Autorità doganale, di trasmettere la notizia di reato alla Procura della Repubblica competente per territorio.

Pertanto, in merito a tale criticità, la FEDESPEDI ha invitato il Legislatore a una nuova riflessione.

**Sara Armella**, dello Studio Legale Armella & Associati, ha incentrato il proprio intervento sull'esigenza di accrescere, all'interno delle imprese, una vera e propria cultura della normativa doganale, normativa che, oggi, non riguarda i soli aspetti fiscali, ma che – di fatto – è volta a realizzare tutti gli obiettivi fondamentali dell'Unione europea, dalla protezione dei diritti della collettività, fino alla tutela dell'ambiente. Quest'ultima, ad esempio, trova attuazione grazie ai recentissimi regolamenti unionali volti a disciplinare il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), nonché a contrastare la deforestazione e il degrado forestale (EUDR).

Al riguardo, la Relatrice ha evidenziato che, al momento, si contano circa trecentocinquanta regolamenti unionali che ineriscono alle operazioni commerciali internazionali; sarebbe, quindi, fondamentale, per le aziende, avere piena consapevolezza di tali regole, al fine di pianificare consapevolmente le proprie strategie commerciali, modificando, se necessario, la relativa catena di approvvigionamento.

In questo contesto, i professionisti, esperti in commercio internazionale, anche grazie a una Autorità doganale molto più collaborativa, dovrebbero incoraggiare sia la *compliance* doganale all'interno dei Consigli di Amministrazione, in quanto luogo deputato ad assumere le scelte

aziendali strategie, sia adeguati percorsi formativi volti a favorire, all'interno delle imprese, l'assunzione di quadri e di dirigenti specializzati in commercio internazionale, che siano in grado – ad esempio – di far comprendere al *management* i vantaggi derivanti dalla acquisizione della certificazione di Operatore Economico Autorizzato (AEO). Vantaggi che saranno, ulteriormente, rafforzati, in un'ottica evolutiva, quando entrerà in vigore la nuova figura dell'operatore *Trust&Check*.

L'opera di divulgazione deve, quindi, essere capillare, tenuto conto che, oggi, in Italia, si contano un migliaio di aziende certificate AEO, a fronte di circa un milione di imprese coinvolte nell'attività di *import/export*.

In conclusione, l'avv. Armella ha specificato che i vantaggi derivanti dalla certificazione AEO sono economicamente valutabili, ponendo le aziende, in certi termini, anche al *riparo* dall'applicazione di sanzioni, circostanza che rende le imprese più sicure e più competitive.

Trattasi, in una prospettiva *de iure condendo*, di un vantaggio particolarmente rilevante, in considerazione del fatto che, nell'ambito dello schema di riforma delle leggi complementari doganali, molte delle fattispecie delittuose assurgono a reato presupposto del modello di cui al decreto legislativo n. 231/2001.

**Massimo De Gregorio**, Presidente della Federazione Nazionale degli Spedizionieri Doganali (ANASPED), dopo aver ricordato l'importante funzione che questa categoria professionale svolge nell'attività di *import/export*, ha evidenziato il contributo che la Confederazione Internazionale degli Agenti in Dogana (CONFIAD) ha reso ai fini dell'elaborazione dello schema del nuovo codice doganale dell'Unione.

Trattasi di una riforma, certamente, necessaria, attesi i profondi mutamenti che stanno interessando il commercio internazionale, ma che, difficilmente, riuscirà a risolvere il problema della distorsione dei traffici. Il nuovo codice apporterà, infatti, delle semplificazioni di notevole rilievo che vanno, ovviamente, accolte con favore e tra le quali si annovera anche la piena attuazione del c.d. *sdoganamento centralizzato*; tuttavia, queste semplificazioni, non risolvendo, contemporaneamente, il neo dei differenti regimi sanzionatori attualmente in vigore nei ventisette

Stati dell'Unione, di fatto, finirà con l'agevolare la delocalizzazione delle attività di sdoganamento in Paesi con regimi punitivi più blandi.

Con riferimento al nuovo istituto del *Trust&Check*, il dott. De Gregorio ha manifestato il proprio scetticismo, posto che il tessuto economico italiano è caratterizzato da microimprese che già, oggi, non hanno i requisiti per poter acquisire lo *status* di AEO e che, altrettanto difficilmente, potranno accedere, un domani, al *Trust&Check*: la catena produttiva e l'*export* italiani saranno, quindi, più lenti e, conseguentemente, meno concorrenziali. Per queste microimprese, il ruolo del *Trust&Check* dovrà essere, necessariamente, assunto dagli intermediari ovvero dagli spedizionieri doganali; questa previsione rappresenta una grande opportunità per la categoria, ma è anche fonte di preoccupazione, in quanto comporterà l'assunzione di enormi responsabilità. Per tale ragione – ad avviso di ANASPED – sarebbe necessario investire allo scopo di accrescere le competenze. In questo contesto, secondo il Relatore, il nuovo schema di codice dovrebbe valorizzare, maggiormente, le diverse figure professionali che intervengono, a diverso titolo, nella catena di approvvigionamento.

**Anna Polimeni**, in rappresentanza della DG TAXUD della Commissione europea, ha incentrato il proprio intervento sulla nuova figura del *Trust&Check*, spiegando che si tratta di un programma di partenariato unico a livello mondiale che intende, da un lato – grazie agli istituti introdotti dal nuovo codice doganale dell'Unione e, in particolare, grazie al *data hub* – superare le lacune che la certificazione AEO attualmente presenta e, dall'altro lato, offrire particolari vantaggi – in termini di riduzione dei controlli – agli operatori ritenuti particolarmente trasparenti e affidabili, il tutto a vantaggio della speditezza dei traffici e della maggiore concorrenzialità del nostro tessuto industriale, incluse le PMI.

Sul punto, la Relatrice ha evidenziato che, attualmente, per il rilascio della certificazione AEO, ciascuno Stato membro prevede autonomi sistemi di *rating* e di conduzione degli *audit*. Questa differenziazione, di fatto, comporta che i benefici derivanti dall'acquisizione dello *status* di operatore certificato siano fruibili solo se lo sdoganamento avviene nello Stato presso il quale la certificazione è stata acquisita; in tal caso, a seconda del tipo di *audit* condotto, l'operatore potrà vedersi ridotta la possibilità di essere sottoposto a controllo da un minimo del dieci per cento a

un massimo del novanta per cento. Di contro, se lo sdoganamento avviene in un diverso Stato membro, l'Autorità doganale *estera* non può accordare il medesimo beneficio in quanto – pur sapendo che si tratta di un operatore certificato – non ha a disposizione le informazioni detenute dalla Dogana nazionale di riferimento. In tal caso, la riduzione dei controlli per un AEO può essere minima se non addirittura inesistente.

Orbene, con l'entrata in vigore del *Trust&Check* le informazioni sugli operatori certificati saranno fruibili da tutte le Dogane dei ventisette Stati membri e, di conseguenza, i benefici derivanti da tale forma di partenariato saranno garantiti ovunque lo sdoganamento avvenga all'interno dell'Unione.

Nel concludere il proprio intervento, la dott.ssa Polimeni ha, quindi, evidenziato che tale aspetto, effettivamente, rappresenta uno dei fattori più rilevanti del nuovo istituto di cui sopra, aspetto che è importante far comprendere al nostro tessuto imprenditoriale al fine di accrescerne la competitività.

**Marco Carenini**, in rappresentanza della Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), che ricomprende operatori quali DHL, FedEx, UPS, ha spiegato che i suoi associati operano in oltre duecento Stati in tutto il mondo. Il *core business* delle imprese rappresentate dall'Associazione consiste nel supporto alle aziende italiane al fine di rendere le spedizioni aeree di merci il più possibile competitive; trattasi di una circostanza che impone di garantire la massima celerità di un'attività, quale quella della consegna, che deve avvenire, possibilmente, nelle ventiquattro, quarantotto, massimo settantadue ore, in tutto il mondo.

Il Relatore ha, poi, chiarito che, attualmente, il cinquanta per cento delle spedizioni è rivolto all'interno dell'Unione europea, mentre il restante cinquanta per cento è indirizzato al resto del mondo.

Le spedizioni via aerea, quali quelle degli associati AICAI, rappresentano il venticinque per cento delle esportazioni extra-UE a valore, il che significa che le aziende del *Made in Italy* sono sempre più vocate all'*export* e utilizzano le spedizioni via corriere aereo per essere più competitive. Al riguardo, basti considerare che, negli ultimi dieci anni, il volume di affari di AICAI si è

raddoppiato, con un incremento costante, non solo del *business to business*, ma anche del *business to consumer*.

In un simile contesto, ha concluso il Relatore, non può che essere salutata con favore la previsione di un solo *data hub* di analisi del rischio che andrà a superare i centoundici sistemi attualmente in vigore, al fine di velocizzare al massimo le procedure doganali a tutto vantaggio della celerità delle consegne, per la maggiore competitività delle imprese italiane che esportano e competono sui mercati mondiali.

Il **terzo tavolo di lavoro** ha avuto, quale oggetto, “*La riforma delle Dogane UE: la rappresentanza in dogana e le forme possibili di partenariato per sostenere il mondo produttivo*”. Al dibattito hanno preso parte cinque relatori.

**Bruno Pisano**, Presidente dell’Associazione Nazionale Centri di Assistenza Doganale (ASSOCAD), ha aperto il dibattito con un intervento che ha preso le mosse dalla constatazione del mutato ruolo che hanno assunto i Centri di Assistenza Doganale (CAD), da gestori della consulenza a veri e propri divulgatori della cultura doganale, assieme all’Agenzia e agli altri professionisti del settore.

Il presidente Pisano ha constatato come, sebbene, a livello amministrativo, la digitalizzazione delle procedure implichi un effetto di semplificazione, ciononostante, a livello legislativo, si stia assistendo a un innalzamento del livello di complessità della normativa doganale. Tale complessità, che sarebbe, altresì, accresciuta dagli eventi geopolitici in essere, implicherebbe, per gli operatori economici, di dimostrarsi, quanto mai, resilienti ai repentini cambiamenti in corso.

Su queste basi, il Relatore ha valorizzato il disposto di cui alla circolare n. 14 del 20 maggio 2024 dell’Agenzia, con la quale è stato confermato il ruolo, ricoperto dai CAD, di supporto nelle procedure doganali, nonché di anello di congiunzione tra aziende e Autorità.

ASSOCAD si è, infine, soffermata sulla riforma del Testo Unico delle Leggi Doganali (TULD), avuto riguardo, specialmente, all’introduzione della fattispecie del contrabbando per infedele dichiarazione, a seguito della quale la commissione dell’illecito per errore e per frode rischierebbero, potenzialmente, di essere tra loro equiparate.

Tale circostanza desterebbe preoccupazione, in primo luogo, perché imporrebbe, agli operatori economici e ai rappresentanti doganali, una revisione dei propri modelli procedurali. Secondariamente, l'Associazione ha segnalato il rischio derivante da una non uniforme costruzione e applicazione della fattispecie suddetta in tutti gli Stati dell'Unione. Da ciò potrebbe conseguire – anche grazie alla futura possibilità di uno sdoganamento con effetti *centralizzati* – una *delocalizzazione* delle procedure di sdoganamento presso gli Stati la cui legislazione penale non risulti analoga, in termini sanzionatori, a quella domestica. Le ripercussioni negative, stante la distorsione dei traffici, per gli operatori nazionali, apparirebbero di rilievo.

**Paolo Pasqui**, Presidente del Consiglio Nazionale Spedizionieri Doganali, è intervenuto valorizzando il ruolo dei rappresentanti doganali, alla luce di un contesto normativo che, specie con riferimento allo svolgimento dei controlli extradoganali, sta divenendo, sempre più, tortuoso. In tale quadro, il Relatore ha sottolineato come la figura del doganalista debba, necessariamente, andare oltre la *mera* funzione di rappresentanza dei soggetti importatori. Il doganalista dovrebbe, piuttosto, divenire un punto di riferimento per gli operatori economici, anche per quel che concerne le ulteriori incombenze, di rilievo penale, che questi ultimi sono chiamati a adempiere. Ciò consentirebbe di migliorare la capacità delle aziende di affrontare il mondo doganale in sicurezza. A tal proposito, il presidente Pasqui ha portato all'attenzione della platea, ad esempio, l'importanza del ruolo del rappresentante doganale nel garantire la *due diligence* da parte delle imprese, specie piccole e medie.

**Piero Bellante**, avvocato, in rappresentanza della Federazione Nazionale Spedizionieri Doganali (ANASPED), ha svolto alcune considerazioni in ordine all'entrata in vigore, a fronte dell'abrogazione del TULD, delle nuove “*Disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e di altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi*”, specie con riguardo al ripensamento di alcuni istituti che, sebbene abrogati, presenterebbero, ancora oggi, potenzialità importanti. È il caso, ad esempio, della controversia doganale, ovvero del riscatto della merce confiscata da parte del contravventore, strumenti, entrambi, in grado di esercitare un decisivo effetto deflativo del contenzioso.

L'avv. Bellante ha dedicato una seconda riflessione ad alcune, possibili, criticità che il nuovo articolato potrebbe presentare. Trattasi, in primo luogo, della mancata individuazione della disciplina delle procedure di verifica; il codice doganale dell'Unione, da par suo, si occuperebbe, esclusivamente, di regolamentare, in via generale, l'istituto dell'accertamento.

Rileverebbe, inoltre, l'ampliamento del novero delle condotte punibili, dal quale potrebbe derivare un incremento del contenzioso.

L'intervento ha, da ultimo, voluto prospettare, con riguardo alla rappresentanza diretta, la necessità, ad avviso di ANASPED, di una maggiore valorizzazione del ruolo del doganalista, quale soggetto concorrente, con l'Amministrazione, nella corretta individuazione della normativa applicabile al caso concreto. L'esigenza di una tale valorizzazione conseguirebbe, peraltro, dalla sostanziale equiparazione, ad opera del provvedimento, del rappresentante in dogana all'Operatore Economico Autorizzato. La professione di doganalista, infatti, è una c.d. *professione protetta*, disciplinata da un apposito albo professionale e soggetta al superamento dell'esame di Stato di cui all'articolo 33 della Costituzione. Il bagaglio di conoscenza ed esperienza del doganalista, che assume il ruolo di rappresentante diretto, è analogo a quello che, ai sensi del nuovo codice doganale, dovrà possedere colui che intenda essere considerato come operatore *Trust&Check*, status di livello superiore a quello di AEO.

In tal senso, il Relatore ha rimarcato la possibile contraddizione nella quale le Disposizioni complementari incorrono, laddove, consentendo a un operatore AEO di accedere *sic et simpliciter* all'istituto della rappresentanza diretta, equiparano l'operatore AEO a un soggetto che, invece, già possiede competenze e requisiti professionali di livello superiore, che in un futuro prossimo saranno esclusivamente riconosciuti all'operatore *Trust&Check*.

**Filippo Mancuso**, in rappresentanza dell'Associazione fra le Società per azioni (ASSONIME), si è soffermato sull'ambiziosa riforma del codice doganale dell'Unione, quale viatico per proiettare l'Unione doganale verso un futuro orientato alla crescita e alla competitività dell'industria europea, posta la valenza strategica del momento doganale per le imprese. ASSONIME ha riscontrato come, per queste ultime, oltre che per le Autorità pubbliche, la

trasparenza delle catene di approvvigionamento costituisca un fattore di grande rilievo in termini, non solo erariali, ma anche extratributari.

Una considerazione è stata spesa sull'introduzione del CBAM, del regolamento sulla deforestazione, così come della disciplina che vieterà i prodotti ottenuti mediante il lavoro forzato, posta la necessità, ai fini della relativa implementazione, di porre a disposizione delle Autorità doganali un'importante quantità di dati.

La *partnership* tra le Autorità doganali nazionali e le imprese è stata, altresì, oggetto di disamina, in considerazione dell'esigenza, da parte delle prime, di assicurare la parità di trattamento per tutti gli operatori economici, indipendentemente dal luogo di stabilimento. Le imprese sarebbero, da par loro, chiamate a consolidare nuovi modelli organizzativi, necessariamente, attenti a un momento doganale da doversi integrare con tutte le altre funzioni aziendali (sostenibilità, *business integrity*). L'obiettivo ultimo sarebbe rappresentato dall'accrescimento della competitività del sistema produttivo europeo sullo scenario internazionale.

L'auspicio espresso in ordine alla riforma del codice doganale dell'Unione è stato quello di assecondare, con sempre maggiore attenzione, quella tendenza di collaborazione e di dialogo, tra parte pubblica e parte privata. Questa collaborazione è stata qualificata come un vero e proprio *asset* da cui possano promanare sviluppo e competitività per l'industria e l'economia nazionale.

**Enrico Perticone**, in rappresentanza del Consiglio Nazionale Spedizionieri Doganali, ha concluso i lavori del terzo tavolo soffermandosi sulla figura dell'operatore *Trust&Check* e, in particolare, sul nesso – in termini di nuove sfide da cogliere e affrontare – intercorrente tra l'introduzione di tale ultima figura e l'uso delle nuove tecnologie.

La ragion d'essere del nesso in questione risiederebbe nella possibilità, in via generale, di rielaborare il dato al fine di ottenere nuove e più avanzate informazioni. Da ciò può desumersi come buona parte della competitività delle imprese, in prospettiva futura, dipenda proprio dalla capacità, specie a fronte della progressiva eliminazione del documento cartaceo, di condividere con le Autorità doganali i dati in proprio possesso.

In un contesto, quale quello poc'anzi tracciato, che si contraddistingue, con riguardo alla sfera domestica, per un livello di complessità ancora maggiore rispetto ad altri Stati, posta la numerosissima platea di piccole e medie imprese che concorrono a valorizzare il *Made in Italy*, il Relatore ha affermato che i professionisti del settore saranno chiamati a rivestire un ruolo di prim'ordine. La necessità di valutare, certificare e testare i dati, al fine di garantirne la qualità, implicherà un decisivo coinvolgimento dei suddetti professionisti, il cui raggio d'azione dovrà superare il *perimetro* rappresentato dall'esecuzione della dichiarazione doganale.

Il riconoscimento degli *status* di Operatore Economico Autorizzato e di operatore *Trust&Check* è stato individuato quale possibile fattore utile alla misurazione della reputazione del soggetto da cui i dati provengano.

## 2.1 I CONTRIBUTI PERVENUTI A MARGINE DELLA SESSIONE DOGANE

A margine della sessione Dogane, è pervenuto il contributo degli Avvocati **Aldo Scalini** e **Alberto Zingariello**, dello Studio Legale Van Bael & Bellis di Bruxelles, con il quale è stata affrontata l'interpretazione dell'articolo 33 del regolamento delegato (UE) 2015/2446, alla luce delle conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott, formulate nell'ambito del caso *Harley-Davidson* pendente in Corte di giustizia.

Al riguardo, gli Autori del *paper* hanno rappresentato che la riorganizzazione della catena produttiva, resasi necessaria in ragione delle crescenti tensioni geopolitiche, avrebbe determinato un incremento delle contestazioni sull'origine dei prodotti importati, fondate, a norma del citato articolo 33 del suddetto Regolamento delegato, sull'assenza di una giustificazione economica delle operazioni di trasformazione o lavorazione effettuate in un altro Paese o territorio, in quanto esclusivamente volte a evitare l'applicazione delle misure di cui all'articolo 59 del codice doganale dell'Unione (cfr. elusione dei dazi *antidumping* o anti-sussidi imposti dall'Unione europea).

In premessa, il contributo ha affermato che l'articolo 33 integra una clausola antiabuso che, seppur prevista unicamente, dalla legislazione unionale, dovrebbe – comunque – essere applicata secondo i principi stabiliti dalla World Customs Organization e, pertanto, contestata solo sulla base di criteri oggettivi e prevedibili *ex ante*.

Di contro, l'applicazione in base a criteri meramente soggettivi condurrebbe a una vanificazione delle regole d'origine, ponendo, a carico degli importatori unionali, un ingiustificato e non controllabile rischio economico, in quanto questi ultimi non sarebbero, comunque, in grado di verificare le ragioni poste dai loro fornitori esteri a fondamento delle proprie scelte industriali.

Sul punto, gli avvocati hanno richiamato le conclusioni rese dall'Avvocato Generale Kokott nella causa *Harley-Davidson* (causa C-297/2023), con le quali è stato affermato che l'articolo 33 del regolamento delegato (UE) 2015/2446 non intende escludere la giustificazione economica dell'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ogni qual volta si eviti, esclusivamente, l'applicazione dei dazi, ma solo quando ciò avvenga mediante una manipolazione dell'origine.

**3. SESSIONE GIOCHI - “LA RIFORMA DEI GIOCHI PUBBLICI TRA ESIGENZE DI BILANCIO, TUTELA DELLA SALUTE E SALVAGUARDIA DEL COMPARTO ECONOMICO” - 27 GIUGNO 2024 - ORE 14,00 - 17,30**

La sessione dedicata all’area Giochi, dal titolo “*La riforma dei giochi pubblici tra esigenze di bilancio, tutela della salute e salvaguardia del comparto economico*”, ha visto svolgersi tre tavoli di lavoro, moderati dal dott. Andrea Pancani, Vicedirettore del TG LA7.

Al **primo tavolo di lavoro**, intitolato “*Fra liberismo e proibizionismo: il bilanciamento fra diritto alla libera iniziativa economica e il diritto alla salute nel riordino del gioco pubblico*”, hanno partecipato tre relatori.

**Emmanuele Cangianelli**, Presidente dell’Associazione Esercenti Giochi Pubblici (EGP - FIPE) e Consigliere delegato FIPE Confcommercio per i giochi pubblici – dopo aver premesso che la Federazione Italiana Pubblici Esercizi, relativamente alle filiere dei giochi, cura gli interessi di oltre trentacinquemila esercizi, quali bar, ristoranti e piccole sale che propongono giochi in concessione e servizi correlati, nonché di circa cinquemila sale specializzate, le cc.dd. *gaming hall* – si è soffermato sui presupposti necessari per garantire la piena realizzazione del c.d. *gioco consapevole*, espressione, oggi, ritenuta più completa rispetto a quella, più nota, di *gioco responsabile*.

Il Relatore, al riguardo, ha evidenziato che la *responsabilità* presuppone la *consapevolezza*, la quale, a sua volta, deriva dalla possibilità, riconosciuta agli operatori, di fornire ai consumatori informazioni corrette circa le caratteristiche del comparto. Il livello di consapevolezza sarebbe funzionale e correlato alla capacità delle Istituzioni (quando fissano le regole) e degli operatori (quando le applicano) di realizzare, ovvero offrire, un servizio di intrattenimento nel modo più trasparente possibile.

Un simile obiettivo potrebbe essere perseguito prevedendo, a monte, regole informative ordinate e uniformi aventi a oggetto sia le peculiarità della singola attività di gioco, sia i servizi resi, ad esempio, dalle ASL a supporto delle dipendenze.

Sul punto, il presidente Cangianelli ha affermato che la diffusione delle campagne informative e di sensibilizzazione dei consumatori potrebbe essere rafforzata ricorrendo a nuove tecnologie di

comunicazione e visualizzazione, nonché prevedendo, per tutte le tipologie di concessioni, l'uso di insegne in grado di garantire l'immediata riconoscibilità dei punti legali di esercizio delle concessioni di gioco. Attualmente, tale immediata riconoscibilità è garantita dalle rivendite di generi di monopolio e, nel perimetro dei giochi, dalle sale Bingo, ma non è prevista per le altre tipologie di giochi: si pensi, agli apparecchi di intrattenimento presenti nei bar e alla possibilità, per essi come per le scommesse, di non distinguere immediatamente l'offerta legale in concessione da quella illegale.

In conclusione, il Relatore ha evidenziato l'importanza della formazione specifica affinché gli operatori dei punti di gioco a contatto con il pubblico possano individuare, con cognizione di causa, situazioni patologiche e utilizzare il rapporto diretto a fini di sensibilizzazione e per indirizzare ai supporti professionali; inoltre, ha auspicato che la facoltà giuridica per gli esercenti di richiedere i documenti di identità agli utenti in fase di accesso ai giochi sia regolamentata in modo più incisivo e, infine, che, anche per il gioco fisico, siano previsti meccanismi di auto-esclusione dei giocatori, mutuando le soluzioni già attive, da tempo, per il gioco *online*.

**Claudia Mortali**, Primo Ricercatore del Centro Nazionale Dipendenze e Doping dell'Istituto Superiore della Sanità – dopo aver rappresentato che il gioco non va assolutamente demonizzato, trattandosi, per la maggior parte degli Italiani, di un'attività ricreativa pienamente controllabile – ha manifestato la necessità di comprendere che utilizzare le categorie di gioco responsabile o gioco consapevole non sia adeguato nel caso del disturbo da gioco patologico, così come per tutte le altre dipendenze; è, infatti, dipendente colui che – a causa di un *deficit* di autoregolazione – reitera un comportamento (sia esso quello del giocare, del fumare, del fare abuso di stupefacenti o di alcolici), nonostante la consapevolezza del danno che tale contegno cagioni. In ragione di questa incapacità di autoregolazione, la qualità, ma soprattutto la quantità, dell'offerta ben può incidere sulla dipendenza da gioco d'azzardo e, soprattutto, sulla effettività delle cure.

La Relatrice, citando una ricerca risalente al 2018, finanziata proprio dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ha, poi, portato all'attenzione che, in Italia, è stata accertata la presenza di un milione e cinquecentomila giocatori adulti problematici; oltre a questi soggetti, che manifestano

il rischio di dipendenza, lo studio ha segnalato la presenza di un ulteriore milione e quattrocentomila di persone adulte che sono a rischio moderato.

La criticità di cui sopra si sostanzia in un problema di salute c.d. *trasversale*, in quanto indipendente dal livello culturale o economico dell'individuo. Il Servizio Sanitario Nazionale deve, inoltre, confrontarsi con una tipologia di danno, quale quello derivante dal gioco d'azzardo patologico, che, a differenza – ad esempio – di quello conseguente al fumo, tende a estendersi alla famiglia, nonché al campo lavorativo; non è un caso se la maggior parte delle persone che contattano il numero verde nazionale per le problematiche legate al gioco d'azzardo per chiedere aiuto non siano i giocatori, bensì i familiari.

Occorrerebbe considerare, poi, che tali individui, non di rado, divengono vittime dell'usura o finiscono, essi stessi, per delinquere al fine di reperire la provvista di gioco; spesso, invero, si tratta di vittime particolarmente deboli, posto che il dodici per cento degli adulti con risultati problematici è rappresentato da persone con redditi esigui, ovvero pensionati o inabili al lavoro, mentre quasi il venti per cento è rappresentato da casalinghi/e.

La suddetta ricerca del 2018 ha, infine, delineato un quadro ancor più allarmante per i minori; analizzando un campione di diciottomila giovani in età scolare, è emerso che il tre per cento è costituito da soggetti già giocatori d'azzardo problematici. L'indagine sui minori è stata ripetuta nel 2024 e, secondo la nuova ricerca, il dato è in crescita, passando dal tre al quattro per cento.

La dott.ssa Mortali ha spiegato che, per i minori, la situazione è ancor più pericolosa, in quanto, fino a ventidue/ventiquattro anni di età, la parte del cervello deputata all'autoregolazione non è ancora pienamente formata.

L'ultima ricerca del 2024 ha portato alla luce un dato ancor più preoccupante. Il quaranta per cento dei giovani intervistati ha dichiarato che, presso le tabaccherie, le sale da gioco e gli altri esercizi deputati al gioco non è stata, mai, richiesta l'esibizione del documento d'identità; un ulteriore quaranta per cento ha, invece, dichiarato che tale richiesta è avvenuta solo di rado.

**Emilio Zamparelli**, Presidente del Sindacato Totoricevitori Sportivi (STS - FIT), ha spiegato che la Federazione Italiana Tabaccai (FIT) è l'organizzazione maggiormente rappresentativa dei

rivenditori dei generi di monopolio, in quanto aggrega oltre quarantottomila rivendite associate operanti sul territorio nazionale; il Sindacato Totoricevitori Sportivi aderisce alla Federazione Italiana Tabaccai in rappresentanza dei rivenditori con annessa ricevitoria di giochi.

Il presidente Zamparelli ha ricordato che i tabaccai ricevitori sono una rete dello Stato operante in regime di concessione esclusiva per il Gioco del Lotto, nonché una delle principali reti di raccolta dei classici giochi da ricevitoria. Inoltre, grazie alla loro estrema capillarità sul territorio, alla loro affidabilità e professionalità, i tabaccai ricevitori rappresentano un vero e proprio presidio di legalità, contribuendo, attivamente, a combattere l'illegalità e la piaga del gioco minorile, fattispecie soggetta, in caso di violazione, a sanzioni particolarmente severe, quali la revoca della concessione.

Il Relatore ha, poi, spiegato che il sistema italiano di gestione e raccolta del gioco, basato – appunto – sul regime concessorio, sia uno dei più stringenti e funzionali nell'ambito del territorio europeo. Tale sistema, che vede nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli l'Ente regolatore del comparto, è stato più volte considerato un modello virtuoso anche dagli altri Ordinamenti europei.

Ciononostante, in ragione della piaga della ludopatia, il settore ha assistito a una moltiplicazione di normative locali che, con l'intento di prevenire i disturbi da gioco d'azzardo, hanno, di fatto, limitato la raccolta del gioco su rete fisica. In particolare, per sopperire all'assenza di una specifica programmazione da parte del Legislatore nazionale, Regioni ed Enti locali hanno fortemente circoscritto (in termini di distanze e di orari) e, a volte, completamente eliminato, il gioco in interi territori. Si tratterebbe di un controsenso, se si considera che il solo gioco legale, in quanto presidiato, è la via per combattere i fenomeni di illegalità.

In proposito, come evidenziato dal Relatore nel contributo scritto predisposto a corredo del proprio intervento orale, la capillarità della rete di raccolta rappresenta un valore fondamentale in termini di contrasto all'illegalità. Sul punto, rileva l'apporto che proprio la categoria dei tabaccai ricevitori ha prestato negli scorsi anni. Con l'affidamento del Gioco del Lotto, in esclusiva, dal 1987, la rete dei tabaccai ha consentito, di fatto, l'eliminazione del lotto clandestino che, fino ad allora, aveva rappresentato una piaga concreta nel nostro Paese. Grazie ai loro *corner*, poi, le

tabaccherie hanno contribuito, e tutt'ora continuano, quotidianamente, a contrastare il mercato delle scommesse illegali che, fino ai primi anni 2000, avevano rappresentato la regola.

Un cenno è stato dedicato alle distanze minime e ai vincoli di orario, atteso che – ad avviso del presidente Zamparelli – queste misure non sono idonee a scoraggiare il giocatore problematico, il quale facilmente si indirizza sul gioco *online*; occorrerebbe, piuttosto, monitorare maggiormente quest'ultimo settore, in quanto in continua ascesa e più difficilmente sottoponibile a controllo.

In ragione di queste premesse, nonché in considerazione dell'esigenza espressa anche nella legge delega n. 111/2023, l'Associazione ha auspicato che il nuovo impianto regolatorio superi le soluzioni limitative già praticate da molte Regioni e molti Comuni, prevedendo un sistema normativo fondato sulla capillarità della rete, sulla professionalità e sulla formazione del personale ivi operante, nonché sulla qualificazione dei punti di raccolta.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, le tabaccherie, quali concessionarie dirette dello Stato, rappresenterebbero una categoria peculiare in grado di fungere da modello. Le tabaccherie sono state, infatti, tra le prime a introdurre una formazione professionale e abilitante, ricomprendente anche un modulo specifico sul gioco d'azzardo patologico, predisposto con il prezioso ausilio di personale medico - scientifico qualificato che consente allo stesso esercente di intervenire al fine di supportare il giocatore nell'ottica dell'auto - regolazione.

Proprio per tali motivi, sono, ormai, cinque le Regioni che, nell'ambito delle relative regolamentazioni del gioco sul proprio territorio, hanno sollevato le tabaccherie dall'applicazione del c.d. *distanziometro* per l'installazione degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro e per l'installazione dei *corner* per la raccolta delle scommesse.

L'Associazione ha ritenuto, pertanto, che quest'ultima soluzione debba essere adottata a livello nazionale.

Il **secondo tavolo di lavoro** ha avuto, quale oggetto, “*La raccolta del gioco negli altri paesi dell'Unione europea*”. Al dibattito hanno preso parte due relatori.

**Ben Haden**, Presidente dell'International Association of Gambling and Gaming Regulators (IAGR), ha inteso condividere alcune esperienze e prospettive maturate, in materia di gioco pubblico, a livello internazionale.

In premessa, il Relatore ha sottolineato l'importanza, per gli operatori di settore, di un'analisi, in prospettiva comparata, delle normative e delle prassi, alla luce del forte processo di evoluzione che sta interessando il comparto, ad esempio, in termini tecnologici e di globalizzazione.

Dalle suddette tendenze evolutive deriverebbero svariate implicazioni. A titolo di esempio, la globalizzazione del settore sta consentendo a molti operatori del gioco *online* e delle scommesse sportive, britannici e unionali, di stabilirsi in aree del Nord America. Andrebbe, poi, registrata la volontà, in capo agli esercenti del comparto, di affermarsi quali veri e propri *marchi di intrattenimento dominante*. I marchi di intrattenimento dominante già presenti sul mercato, da par loro, starebbero, invece, cercando di incorporare, nel proprio modello di *business*, anche l'offerta di gioco.

Considerato quanto sopra, anche quella dei giochi si presterebbe a divenire un'industria non solo di contenuti, ma anche di dati: nell'arco di un quinquennio, l'importanza dello stesso prodotto offerto dagli operatori del gioco potrebbe divenire *secondaria* rispetto a quella dei dati ceduti dagli utenti del comparto.

Risulterebbero, così, doverosi, anche per l'area Giochi, un approfondimento e un confronto delle principali linee di sviluppo che starebbero contraddistinguendo altri settori, rispetto alle tematiche del contenuto dei *media* e dell'uso dei dati.

Così ricostruito il quadro fattuale di riferimento, a livello metodologico, il presidente Haden ha chiarito che il processo di importazione delle *best practice* altrui si fonderebbe su tre fasi, la prima delle quali sarebbe quella della ricerca di ciò che sembri funzionare, adeguatamente, altrove e del relativo motivo. Andrebbe, poi, delineato, correttamente, il contesto entro cui si collocano una determinata prassi o misura normativa/amministrativa, per poi, infine, proiettare queste ultime nel proprio ambito di competenza.

La citata metodologia sarebbe stata, a titolo esemplificativo, applicata da un gruppo di lavoro costituito, di recente, in seno all'Associazione rappresentata dal Relatore, cui avrebbero preso

parte i rappresentanti delle Autorità nazionali di trentatré Paesi, dislocati in tutti i continenti, in merito alla tematica del gioco illegale. Le risultanze dell'attività del gruppo di lavoro avrebbero, ad esempio, consentito di prendere atto della differente qualificazione, in termini di legalità o meno, di determinate condotte, a seconda dell'Ordinamento nazionale entro cui esse vengano realizzate.

L'individuazione di una *best practice* e la conseguente standardizzazione sono due aspetti di complessa attuazione, soprattutto in quei regimi di consumo ove sussistano, per lo svolgimento di tali attività, fattori limitanti sotto il profilo giuridico e/o politico (si pensi, ad esempio, alle misure di imposizione fiscale). In merito, allo svolgimento dell'attività di cui al primo profilo, sarebbe necessario valutare se una determinata pratica apporti un vantaggio sia all'utente, sia all'operatore. Secondariamente, andrebbero definiti i criteri, in termini di fisionomia e di percezione dall'esterno, in base ai quali poter ravvisare l'esistenza di una *best practice*. Occorrerebbe, infine e in ogni caso, tenere sempre in debita considerazione, quale ulteriore variabile, la grande dinamicità del processo di sviluppo dei prodotti del gioco.

**Daniele Perrone**, *Senior Legal and Policy Advisor* presso la European Gaming and Betting Association (EGBA), si è soffermato sul tema del riconoscimento di possibili *best practice*, seguite nei diversi Stati membri dell'Unione, da poter recepire in sede domestica, con particolare riguardo al gioco *online*.

A tal fine il Relatore ha, preliminarmente, introdotto e chiarito il concetto di *canalizzazione* dell'utenza, in termini percentuali, nel circuito legale, piuttosto che in quello illegale, quale fattore chiave per l'attività di cui sopra.

La percentuale di canalizzazione può, invero, subire variazioni in ragione dell'intervento su alcuni parametri quali, ad esempio, l'applicazione di eventuali restrizioni nei confronti degli operatori e dei giocatori, il livello di tassazione, le operazioni di diversificazione del prodotto, ovvero la tipologia di misure adottate a tutela del consumatore.

Il dott. Perrone ha, dunque, approfondito la questione della gestione dei menzionati parametri, attraverso un'analisi casistica riguardante, in primo luogo, la presenza, in Francia, del divieto dei

casinò *online*, quale fattore che implicherebbe, in linea generale, una perdita di introiti in favore del mercato illegale.

Altra tipologia di restrizioni in grado di incidere, negativamente, sulla canalizzazione dell'utenza sarebbe quella del blocco totale della pubblicità del gioco legale, misura attuata in ambito domestico, così come anche in Spagna, ove, però, il blocco in questione è stato censurato dalla Corte suprema nazionale, sul presupposto per cui la pubblicità rientri nella libertà di impresa e, dunque, anche le relative restrizioni debbano essere soggette a limiti. Le restrizioni pubblicitarie avrebbero influito, negativamente, anche in Olanda, come testimoniato dagli esiti di quel sondaggio secondo cui gran parte dell'utenza (circa il sessantotto per cento del campione) non saprebbe distinguere un operatore legale da uno illegale.

Un *focus* è stato dedicato agli effetti promananti dagli interventi sul livello di tassazione del gioco. Al riguardo, il Relatore ha, preliminarmente, ricordato che, per il gioco *online*, è, di solito, competente in materia il livello di governo nazionale, in considerazione dell'assenza di limiti fisici alla prestazione del servizio; sussistono solo con alcune eccezioni, come quella della Germania, ove il singolo *Länder* dispone di potere decisionale. Le maggiori differenze possono, invece, apprezzarsi per il gioco fisico, potendo il livello di tassazione variare su base regionale o, anche, comunale.

Ciò considerato, il dott. Perrone ha evidenziato che livelli di tassazione eccessivamente marcati, in senso ascendente, potrebbero rappresentare un elemento tale da dirigere l'utenza verso il mercato illegale. In Svezia, ad esempio, l'importante e progressivo aumento della tassazione sul settore del gioco avrebbe impedito al Governo di conseguire l'obiettivo del novanta per cento di canalizzazione. È stato, invece, apprezzato il livello di tassazione praticato in ambito domestico – sebbene di poco più alto della media europea – il quale definisce la base imponibile tenuto conto della spesa al netto delle vincite.

In prospettiva futura, l'analisi del contesto italiano ha fatto emergere come la fissazione, quale corrispettivo per l'affidamento di una concessione, di un importo pari a circa sette milioni di euro per ogni singolo operatore, a fronte di importi notevolmente inferiori praticati in altri Paesi europei, ove il costo di una licenza si attesterebbe, al massimo, ad alcune centinaia di migliaia di

euro, potrebbe incidere, negativamente, sulla canalizzazione dell'utenza e aggravare il tasso di evasione nel comparto. Sul punto, andrebbe considerato come, in Italia, secondo alcune stime, circa il venticinque per cento dei giocatori fruirebbe del mercato illegale, con un volume d'affari pari a venticinque miliardi di euro, di cui diciotto miliardi e mezzo solo per i siti di scommesse non autorizzati; secondo l'EGBA, il mancato introito da ciò derivante ammonterebbe a, circa, un miliardo di euro.

Spostando l'attenzione sul tema del gioco responsabile, il Relatore ha osservato come il sistema italiano si presenti, di per sé, adeguato e come, dunque, non occorrerebbe intervenire, introducendo limitazioni ulteriori a tutela del consumatore. Potrebbero, in ogni caso, essere recepite alcune *best practice* consistenti nell'introduzione di misure di autolimitazione, ovvero di autovalutazione dei comportamenti del giocatore.

In merito al tema della sostenibilità nell'ambito del gioco sicuro e responsabile, l'EGBA ha richiamato gli esiti del proprio ultimo *Sustainability Report*, dal quale spiccherebbe, in particolare, l'importante opera di implementazione della pratica dell'invio, da parte dei membri dell'Associazione ai propri giocatori, di messaggi e comunicazioni personalizzati sul profilo comportamentale del singolo utente; nel 2022, sarebbero stati inviati circa quarantacinque milioni di messaggi/comunicazioni.

L'implementazione di sistemi di monitoraggio del comportamento di gioco integrerebbe, peraltro, uno degli obiettivi che, *de jure condendo*, molti Stati starebbero perseguendo, valorizzando alcuni indicatori di danno in ordine ai quali, su base europea, è stata anche proposta una standardizzazione nell'ambito dello *European Committee for Standardization*. Obiettivo ultimo del progetto in questione, al quale è stata auspicata la partecipazione anche italiana, è quello di individuare indicatori di danno concordati e volontariamente adottabili dagli Stati membri, nonché dai relativi operatori, nell'ottica di una promozione, in forma armonizzata in ambito europeo, del gioco sicuro.

Il **terzo tavolo di lavoro** ha avuto, quale oggetto, “*Proposte operative e soluzioni normative per il riordino della raccolta del gioco alla luce delle esigenze di bilancio*”. Al dibattito hanno partecipato cinque relatori.

**Antonello Turturiello**, Segretario Generale della Giunta di Regione Lombardia, ha introdotto il proprio intervento evidenziando che tutti i principi declinati, con riguardo ai giochi, nell'articolo 15 della legge n. 111/2023, sono stati condivisi in sede di Conferenza Unificata.

Il Relatore ha rappresentato che si tratta di una materia estremamente complessa in ragione dell'esigenza, non semplice, di contemperare quattro distinti e, talvolta, contrapposti interessi, ossia: la continuità del gettito erariale, la tutela della salute dei cittadini, gli interessi economici degli operatori del settore e il contrasto all'illegalità.

L'attuazione di tale contemperamento, così come già sperimentato nel 2017, necessita del coinvolgimento di tutti i livelli di Governo; infatti, già la legge di stabilità per il 2016 (cfr. articolo 1, comma 936), aveva demandato alla Conferenza Unificata la definizione delle caratteristiche dei punti di vendita *“ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età”*. Grazie all'accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali, sottoscritto il 7 settembre 2017, è stata progressivamente raggiunta una riduzione del numero di punti vendita (con apparecchi) di oltre il trentatré per cento.

Il dott. Turturiello, dopo aver premesso che anche l'articolo 15 della legge n. 111/2023 impone – con riferimento alla definizione dell'offerta del gioco fisico – l'individuazione dei luoghi cc.dd. *sensibili* e la definizione delle distanze fisiche da tali luoghi e delle relative fasce orarie, si è posto un quesito e ha posto un quesito in merito alla attualità e alla capacità di tali parametri di prevenire, efficacemente, i disturbi da gioco d'azzardo e il gioco minorile, posto che la domanda tende, necessariamente, a indirizzarsi verso il gioco *online*. Oggi, rispetto al 2012, si registra un incremento del trecentosettanta per cento della raccolta da gioco su rete telematica, a fronte di una riduzione di circa il trenta per cento della raccolta da gioco su rete fisica.

Al fine di tutelare il settore del gioco fisico, che, peraltro, risulta maggiormente controllabile, è quindi essenziale stabilire, attraverso la concertazione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, una legislazione nazionale unitaria volta a definire non solo le *distanze fisiche*, bensì, soprattutto, le *distanze giuridiche* tra punti di raccolta, ricorrendo anche ai sistemi informatici e di intelligenza artificiale per migliorare i controlli.

Nel concludere il proprio intervento, il Relatore ha sottolineato che, alla base del contemperamento dei tanti interessi coinvolti nel modo dei giochi, dovrebbe essere posto un sistema regolatorio chiaro e uniforme; solo grazie a regole certe sarà, infatti, possibile indire nuove gare che impongano all'aggiudicatario determinati *standard* tecnici e di formazione del personale addetto; aspetti – questi – che agevoleranno la verifica dell'accesso solo in caso di maggiore età, nonché controlli centralizzati sui flussi finanziari. Il controllo sui flussi è, infatti, fondamentale per garantire l'effettività del gettito e per evitare che il mondo del gioco diventi uno strumento di riciclaggio dei proventi di attività criminose.

**Geronimo Cardia**, Presidente dell'Associazione Concessionari di Giochi Pubblici (ACADI), ha introdotto il proprio intervento evidenziando che, da quando, nel 1999, in Italia si iniziò a parlare di regolamentazione della distribuzione del gioco, si comprese che – a fronte di una domanda di gioco ineludibile – solo la normazione avrebbe contrastato l'illegalità.

Da allora, in questi venticinque anni, la disciplina di settore si è, indubbiamente, sviluppata anche grazie all'attività dell'Agenzia che, quale Ente regolatore, è intervenuta per colmare una serie di lacune legislative.

Oggi, quindi, l'Italia dispone del sistema di regolazione, in materia di giochi, più evoluto a livello europeo, in quanto fondato sulla piena trasparenza sia del *quantum* giocato, sia del punto di raccolta presso il quale la puntata avviene.

Il Relatore ha, poi, proseguito la propria dissertazione rilevando che, a partire dal 2011, allo scopo di contrastare il disturbo da gioco patologico, sono state adottate, a livello locale, una serie di misure limitative, consistenti nell'apposizione di distanze fisiche e di vincoli di orario che, però, ancor prima di impedire lo svolgimento delle gare in scadenza, non hanno sortito gli effetti sperati e ciò, principalmente, perché di fatto espulsive e perché applicate in modo non equilibrato sulle tipologie di offerte.

Per tale ragione, al fine di dare vera e concreta tutela alla salute, assicurare effettivo presidio di legalità dei territori e mantenere i livelli di gettito erariale, ancor prima di proteggere gli interessi

economici della filiera, occorrerebbe avere il coraggio di superare i distanziometri e le limitazioni orarie.

Un esempio virtuoso, in tal senso, è rappresentato dalle legislazioni regionali della Campania e della Puglia. Le due discipline regionali sono, infatti, intervenute sulle distanze fisiche tra esercizi generalisti (bar e tabaccherie) e sale specializzate, sul presupposto che solo la presenza capillare di una rete legale possa contrastare le piaghe dell'illegalità e del disturbo da gioco d'azzardo; a questo riguardo, la legge regionale della Campania n. 2/2020 ha istituito, presso la Direzione Generale per la Tutela della Salute, un Osservatorio sul disturbo da gioco d'azzardo composto da numerosi attori (tra cui rappresentanti del terzo settore ma anche degli operatori) con compiti di monitoraggio, di formulazione di proposte e di promozione di indagini epidemiologiche; inoltre, la citata legislazione campana ha istituito un Centro di riferimento regionale per il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo, volto a garantire il rinnovamento negli approcci di cura, nonché a promuovere l'uniformità del trattamento sanitario su tutto il territorio regionale. La soluzione in definitiva è quella di implementare un valido sistema di politiche attive di contrasto al D.G.A., avvalendosi di tutti gli *stakeholder* del territorio e prevedendo trasparenti riversamenti statali agli enti del territorio di parte del gettito generato da tutte le offerte di gioco, senza aumenti di tassazione.

In chiusura del proprio intervento, l'avv. Cardia ha chiarito che la legge delega per la riforma fiscale è volta, non solo, al riordino delle reti di gioco (fisico e *online*), ma anche ad adeguare, riequilibrare e armonizzare le diverse disposizioni in materia di prelievi erariali tra le differenti tipologie di gioco; l'intervento dovrà, necessariamente, riguardare sia l'ammontare delle vincite, in quanto aspetto che influisce sulla durata dell'attività di gioco e quindi sulle ludopatie, sia l'aggio riconosciuto alle filiere a tutela dei livelli occupazionali del comparto.

**Gennaro Schettino**, Presidente dell'Associazione Gioco e Intrattenimento in Concessione (AGIC), ha aperto il proprio intervento rappresentando che, in Italia, è vigente un sistema di regolazione, complessivamente, adeguato, il quale – di fatto – consente di gestire nella legalità diciotto milioni di giocatori, di far emergere le situazioni patologiche, nonché di attuare i necessari controlli sulla filiera.

Tuttavia, questo impianto necessita, ora, di una revisione. Il sistema delle proroghe delle concessioni ha – certamente – evitato che, nell’ultimo decennio, venisse incrementata la tassazione, ma ha anche contribuito a generare una situazione di incertezza che ha frenato gli investimenti, ad esempio, sullo sviluppo di innovazioni tecnologiche che rappresentano, invece, l’effettivo *driver* per la tutela del consumatore.

Ad avviso di AGIC, già il delegato fiscale è intervenuto sui profili cardine della riforma di prossima realizzazione. Il primo aspetto consiste nell’innalzamento dei requisiti di affidabilità dei concessionari; è necessario che, per l’affidamento delle concessioni, sia previsto l’obbligo di effettuare investimenti sulle innovazioni tecnologiche, sugli strumenti di presidio a tutela giocatori e sulle misure antiriciclaggio. A fronte di tale affidabilità sarebbe essenziale che l’Ordinamento, da par suo, garantisca la stabilità del prelievo fiscale per l’intera durata del rapporto concessorio, pena lo scarso interesse degli operatori a investire nel settore.

**Giuseppe Melis**, Professore Ordinario di Diritto tributario presso l’Università Luiss Guido Carli, ha premesso che il riordino della raccolta del gioco costituisce un problema di complessa soluzione, poiché interessato dalla necessità di garantire una giusta composizione tra una serie di aspetti tutti meritevoli di considerazione. Nell’effettuare il riordino il Legislatore gode certamente di una elevata dose di discrezionalità, ma questa deve pur sempre risolversi in una regolamentazione strettamente giuridica che si avvalga di strumenti idonei e proporzionali al raggiungimento degli scopi che si intendono perseguire.

Il primo interesse è naturalmente quello erariale, dal momento che i giochi rappresentano una fonte di gettito estremamente importante, pari a circa dodici miliardi di euro annui.

La disciplina di riferimento è, tuttavia, estremamente diversificata, in quanto – per effetto di plurime *stratificazioni normative* – vigono differenti modalità di definizione della base imponibile e aliquote diversificate, a seconda della tipologia di gioco presa in considerazione.

In questo contesto, in primo luogo, sarebbe opportuno non ridurre eccessivamente, per effetto dell’inasprimento dell’imposizione, le somme destinate alla vincita (c.d. *payout*), poiché ciò

potrebbe determinare effetti inversi sul gettito, anche per effetto dello spostamento sul – meno redditizio per lo Stato – gioco *online*.

In secondo luogo, sarebbe essenziale costruire un sistema di tassazione meno frammentato e più *neutrale*. A tal proposito, il Relatore ha ricordato che la modalità di tassazione è, attualmente, basata sul margine (spesa effettiva del giocatore) per il gioco *online* e sulla raccolta (giocate e rigiocate) per il resto dei giochi. Si potrebbe, pertanto, valutare l'estensione della tassazione sul margine anche ad altre *verticali distributive*: l'introduzione del regime del margine consentirebbe, infatti, di elevare il *payout*, aumentando l'attrattività dei canali regolamentati per gli utenti razionali, oltre a promuovere la concorrenza tra i vari operatori, in ragione di *payout* simili. Si tratta, naturalmente, di un tema politicamente delicato, perché la previsione di misure idonee a favorire l'incremento del *payout* viene considerato pregiudizievole per le categorie vulnerabili, traducendosi facilmente in un incentivo a giocare.

Si potrebbe, altresì, considerare la possibile riduzione della tassazione delle vincite attualmente prevista per alcuni prodotti di gioco (giochi numerici, lotterie istantanee, videolotterie). Da una simile misura deriverebbe un incremento delle vincite e, quindi, una maggiore attrattività per gli utenti razionali.

Il prof. Melis si è, poi, soffermato sulla differenza di gettito derivante dal gioco *online*, rispetto a quello proveniente dalla rete fisica, rappresentando che le entrate erariali derivano, essenzialmente, da quest'ultima. Di conseguenza, una eccessiva compressione della rete fisica, in assenza di un riequilibrio delle modalità di tassazione, comporterebbe una sensibile contrazione delle entrate fiscali, come la chiusura della rete *retail* nel biennio 2020-2021 ha, peraltro, dimostrato.

Sempre ad avviso del Professore, il secondo interesse da considerare è quello del contrasto al gioco d'azzardo patologico e minorile, i cui interventi sono sin qui stati attuati sia dallo Stato, che dagli Enti locali, quale conseguenza della nota ripartizione di competenze prevista dalla Costituzione. A tal fine, ha ricordato l'esperienza dei distanziometri e delle fasce orarie, entrambe oggetto di defatiganti controversie legali, lamentandosene l'effetto sostanzialmente espulsivo, l'inefficacia e, persino, la contraddittorietà. Gli strumenti per contrastare la ludopatia e per

tutelare i minori vanno scelti molto attentamente, anche perché, comprimendo il gioco legale, si alimenta quello illegale, sicché essi non devono mai risolversi nella compressione dell'offerta legale, quanto, piuttosto, in più incisivi metodi di controllo nei luoghi fisici, che rappresentano, pur sempre, presidi di legalità e il cui meglio può *profilarsi* il potenziale fruitore. Il ragionamento deve, dunque, spostarsi sugli strumenti *regolatori* (controlli all'ingresso, sistemi di tracciamento delle giocate, monitoraggio telematico, indicatori di danno, ecc.), nel cui ambito si assiste, peraltro, a una generale constatazione della sostanziale inefficacia della tessera sanitaria. Al tempo stesso, il contrasto alle patologie va affrontato con sistemi *dedicati* ai giocatori in condizioni di problematicità (registro di autoesclusione, messa in rete con le istituzioni e i servizi sociosanitari per la presa in carico delle persone con disturbi), piuttosto che con la fiscalità (tassazione delle vincite).

Nel proseguire il proprio intervento, il Relatore ha evidenziato che il terzo interesse che il riordino deve considerare è quello del contrasto al gioco illegale, cui consegue una doppia finalità, di tutela sia del gettito, che da ludopatia e dei minori. Sul punto ha, peraltro, ricordato come si constati (Eurispes) che il gioco illegale *tout court* viene considerato più vantaggioso dalla criminalità rispetto alla infiltrazione nel gioco legale.

Il quarto interesse menzionato dal prof. Melis è quello dei concessionari, evidenziando, al riguardo, l'esigenza che i titoli concessori abbiano una durata adeguata a remunerare gli investimenti effettuati e un assetto normativo stabile, anche in termini di fiscalità, ciò allo scopo di tutelare l'affidamento degli operatori nella loro programmazione economica. Naturalmente, è pregiudiziale fare chiarezza sulla regolamentazione locale per superare il regime delle proroghe, le quali, oltre a essere, ovviamente, incompatibili con l'effettuazione di adeguati investimenti, appaiono anche di dubbia compatibilità con il diritto unionale.

Infine, *last but non least*, il Relatore ha ricordato l'interesse della filiera e alla salvaguardia dei livelli occupazionali.

In questo contesto, emerge la centralità del sistema *regolatorio*, costituito dallo strumento delle concessioni, luogo *ideale* per disciplinare diritti e doveri volti a: contrastare la diffusione del gioco irregolare o illegale; tutelare i soggetti con ludopatia e i minori; salvaguardare gli interessi

economici degli operatori. Il tutto assicurando – necessariamente – un innalzamento qualitativo dell’offerta, sì da giustificare anche l’indispensabile superamento di quegli strumenti, sin qui utilizzati, che sull’errato presupposto che l’offerta legale determini la domanda, si sono preoccupati più di comprimere l’offerta, piuttosto che assicurarne un miglioramento qualitativo.

In conclusione, il Relatore si è soffermato su due aspetti pure indispensabili per un corretto *funzionamento* del sistema dei giochi.

In primo luogo, ha sottolineato l’esigenza di intervenire sul sistema sanzionatorio. In particolare, al fine di garantire la piena applicazione del principio della proporzionalità, occorrerebbe riscrivere l’articolo 110, comma 9, lett. f-*quater*) del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, disposizione introdotta dal decreto legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019, a norma del quale “*chiunque, sul territorio nazionale, produce, distribuisce o installa o comunque mette a disposizione, in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli o associazioni di qualunque specie, apparecchi destinati, anche indirettamente, a qualunque forma di gioco, anche di natura promozionale, non rispondenti alle caratteristiche di cui ai commi 6 e 7, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro per ciascun apparecchio e con la chiusura dell’esercizio da trenta a sessanta giorni*”. Si tratta, infatti, di una sanzione molto grave, che, per la formulazione della fattispecie, rischia di equiparare tra loro fatti dotati di disvalori e pericolosità del tutto differenti.

In secondo luogo, ha rilevato la necessità di intervenire anche sul regime IVA dei giochi, in ragione della difficoltà di distinguere le attività proprie del settore del gioco beneficiarie del regime di esenzione, da quelle che rilevano come operazioni “ulteriori”, ritenute invece imponibili.

Più esattamente, occorre prendere definitivamente atto che l’esenzione IVA applicata a tutta la filiera risponde alla necessità di garantire il *principio di neutralità* in materia di tassazione dei giochi ai fini IVA, come ripetutamente evidenziato dalla stessa Corte di giustizia dell’Unione europea. Sicché l’attività di *raccolta delle giocate* deve essere intesa in senso ampio, come comprensiva di tutte le *attività strumentali all’offerta del gioco*, ivi comprese la *messa a disposizione di spazi all’interno di locali pubblici o commerciali* e l’attività di informazione e assistenza.

**Riccardo Pedrizzi**, Presidente Nazionale del Comitato Scientifico dell'Unione Cristiana Imprenditori e Dirigenti (UCID), già senatore della Repubblica italiana, ha aperto il proprio intervento riconoscendo l'intelligenza dell'architettura de "*Gli Stati Generali*", iniziativa che ha offerto una visione della realtà e dello stato dell'arte del comparto dei giochi, mettendone in evidenza le problematiche in essere, in merito alle quali sono state richieste ai Relatori delle proposte e indicazioni.

Il Relatore ha, quindi, ringraziato il Direttore dell'Agenzia per la sensibilità dimostrata nell'invitare un Dirigente di un'associazione di ispirazione cattolica, chiamato a esprimere dei criteri di giudizio e di valore e non a pronunciarsi su singole problematiche di carattere tecnico. Il Senatore ha premesso di ispirare la sua metodologia di lavoro alla dottrina sociale della Chiesa, che, con Pio XI, affermava: "*Osservare, giudicare ed agire*": orbene, l'evento, che ha tra i suoi scopi l'osservazione della fenomenologia propria dei settori di competenza dell'Agenzia, si pone in linea con detti principi, quantomeno di carattere generale.

Il Presidente ha proseguito il proprio intervento, esprimendo la volontà di incominciare a leggere la realtà e, con specifico riferimento al mondo dei giochi, ha registrato che una parte delle Istituzioni e la maggior parte dell'opinione pubblica considera quest'ultimo un problema sociale. Da tale approccio deriverebbe un ingigantimento di dati e numeri soprattutto nel campo delle patologie, spostando il *focus* dell'attenzione dai soggetti affetti da tali dipendenze all'intero settore. Alla pari, la legislazione scontrerebbe la medesima criticità, essendo più concentrata sul recupero del dipendente dal gioco, piuttosto che sulla regolamentazione dell'intero settore e, quindi, della materia, producendo, così, non solo una poco funzionale stratificazione normativa, ma anche e, soprattutto, una vera e propria distorsione della stessa legislazione. Basti pensare alla questione del distanziometro che, come hanno documentato non solo tutte le ricerche ma persino l'Istituto Superiore di Sanità, costituirebbe una misura superata in quanto è chiaro che il dipendente da gioco d'azzardo preferisce recarsi in luoghi per l'appunto distanti da quelli frequentati abitualmente.

Il Relatore ha, quindi, passato in rassegna una serie di contributi, a partire dalla Relazione della Corte dei conti, approvata con deliberazione 30 dicembre 2021, n. 23/2021/G, intitolata "*Il fondo*

*per il gioco d'azzardo patologico*”, che prende in esame tutto il comparto, riconoscendo il rilevante contributo offerto dall'intero settore industriale e da tutta la filiera al PIL italiano: nello specifico, trattasi di un settore che rappresenta l'uno e mezzo per cento del PIL e che, producendo un gettito pari a circa undici miliardi di euro, qualora venisse meno, comporterebbe l'azzeramento dell'incremento del PIL, previsto, nel 2024, nello zero virgola nove per cento, o, al massimo, nell'uno per cento nella migliore delle ipotesi.

Il settore del gioco è protagonista di una grande innovazione tecnologica, fa da presidio sul territorio contro la criminalità organizzata e le sue infiltrazioni, dà lavoro a oltre centomila addetti e, quindi, appare strategico per l'economia nazionale. Proseguendo nella sua dissertazione, il Senatore Pedrizzi ha invitato a tenere conto, altresì, degli approfondimenti compiuti da soggetti quali il Censis, la Doxa, l'Eurispes, l'Ufficio Studi della Luiss, i quali suffragherebbero l'opportunità di offrire un giudizio più equilibrato sulle dinamiche che contraddistinguono il gioco pubblico.

Anche l'Istituto Superiore della Sanità offre spunti meritevoli di attenzione, come ad esempio la statistica in base alla quale, sul totale della popolazione dei giocatori, circa il settantotto per cento sarebbe rappresentato da giocatori sociali, mentre circa l'otto per cento sarebbe rappresentato da dipendenti patologici: in ogni caso, si ribadisce, il riferimento dei predetti dati non è al totale della popolazione italiana, ma solo alla platea dei giocatori.

Andrebbe, poi, considerata l'ultima audizione fatta dal Generale Arbore della Guardia di Finanza alla Commissione parlamentare di inchiesta sui giochi, il quale ha auspicato la semplificazione del quadro normativo, avuto riguardo anche al piano sanzionatorio, allo scopo di aumentarne il tasso di chiarezza a beneficio di tutti gli operatori del comparto, a difesa della moralità e dell'ordine pubblico, nonché del gettito erariale.

Una battuta è stata dedicata anche ad alcuni organi di stampa i quali, alle volte, riportano che *“il popolo italiano spende nei giochi venti/ventuno miliardi”*, senza precisare che la cifra di venti miliardi di euro rappresenta il volume d'affari delle scommesse: di tale importo circa l'ottantacinque per cento rientra nelle *tasche* dei giocatori sotto forma di vincite, il quindici per cento costituisce

un'entrata/gettito per lo Stato e, solamente, una minima parte si distribuisce nella lunga filiera che va dal concessionario al tabaccaio e/o al barista.

Il Relatore si è, quindi, soffermato su alcune proposte finalizzate a conferire dignità al gioco pubblico legale, suggerendo in primo luogo di riportare le scommesse e il gioco a fini sociali, culturali, benefici. A titolo di esempio, si è fatto riferimento al caso della fondazione spagnola ONCE, Organizzazione Nazionale Spagnola dei Ciechi, che persegue gli obiettivi della cooperazione e dell'inclusione sociale delle persone con disabilità, la quale in un primo momento destinava il proprio gettito esclusivamente ai ciechi per poi includere tra i beneficiari delle risorse tutti gli invalidi e tutti i pensionati.

Sarebbe, inoltre, opportuna una semplificazione delle fonti normative che porti, ad esempio, alla redazione di un testo unico in materia.

Per quanto riguarda la problematica del gioco minorile, si è segnalato, infine, un recente studio del MOIGE (Movimento Italiano Genitori), associazione di orientamento cattolico, che ha svolto una ricerca proprio sul tema minori e gioco: il gioco *online* consente, in particolare, al minore affetto da dipendenza di isolarsi sempre più dal contesto familiare e sociale, a causa della sua agevole fruibilità.

### **3.1 I CONTRIBUTI PERVENUTI A MARGINE DELLA SESSIONE GIOCHI**

A margine della sessione Giochi, sono stati presentati alcuni *paper* con i quali una pluralità di associazioni di categoria, nazionali ed europee, ma anche privati cittadini, hanno voluto formulare proposte di riforma della disciplina dei giochi pubblici.

In particolare, hanno fornito il proprio contributo alla sessione: l'Associazione Gestori Scommesse Italia (AGSI), il Comitato Donne in Gioco, l'Associazione Nazionale Servizi Apparecchi per Pubbliche Attrazioni Ricreative (SAPAR), l'Associazione Concessionari di Giochi Pubblici (ACADI), l'Associazione Italiana Esercenti Giochi Pubblici (EGP – FIPE), la Federazione Nazionale Concessionari Bingo (FederBingo), l'Associazione Concessionari Italiani Gioco Online (CIGO), la Assotrattenimento2007 (AS.TRO), l'Associazione Costruttori, Produttori e Sviluppatori per il Mercato dell'Intrattenimento (ACMI), la European Lotteries

association (EL), il Movimento Italiano Genitori (MOIGE), il Gruppo “Stati Generali Amusement” e, infine, il dott. Angelo Berardi, esperto di sistemi dinamici stocastici.

L’**Associazione Gestori Scommesse Italia** (AGSI) ha formulato alcune proposte per la riforma del gioco fisico, alla luce dell’intesa raggiunta, nel 2017, in seno alla Conferenza Stato - Regioni, i cui lavori – come è noto – sono ripresi di recente.

Proprio con riguardo alle proposte formulate dal Gruppo Tecnico delle Regioni e Province Autonome (Sub Area Dipendenze), l’AGSI ha manifestato il proprio dissenso, sia in ordine alla previsione di limiti orari, sia relativamente all’applicazione dei cc.dd. *distanziometri*, in quanto misure ritenute inefficaci, attesa la possibilità di scommettere, ricorrendo alla modalità *online*, in qualsiasi luogo sensibile e in ogni momento della giornata.

Ad avviso dell’AGSI, le iniziative di prevenzione e di sensibilizzazione a livello scolastico, nonché lo svolgimento di efficaci campagne di comunicazione sarebbero, invece, maggiormente idonee a contrastare il Disturbo da Gioco d’Azzardo (D.G.A.).

L’Associazione ha, poi, suggerito la previsione di un limite di sostenibilità dei punti gioco, il quale si sostanzia nella determinazione, sia sull’intero territorio nazionale, sia sulle varie aree regionali, di un livello massimo di tutte le attività di gioco (tanto specializzate, quanto generaliste).

Tale limite potrebbe essere definito alla luce di una serie di parametri; ad esempio, potrebbe ricorrersi alla densità abitativa. Nel *paper* sono stati forniti, inoltre, spunti di riflessione rispetto all’individuazione delle caratteristiche dei punti di gioco. Al riguardo, è stato richiesto che vengano imposte delle superfici minime degli esercizi prevalentemente dedicati alla commercializzazione dei giochi, nonché che vengano incentivate iniziative formative del personale addetto, volte a prevenire il D.G.A.; tali aspetti, si è auspicato, dovrebbero essere valutati, quali criteri selettivi, ai fini della scelta del concessionario.

L’Associazione ha, poi, proposto un’intensificazione dei controlli avverso le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore e una correlata maggiore responsabilizzazione del soggetto concessionario, stabilendo – in caso di infiltrazioni – forme di responsabilità aggravata, tali da comportare la revoca della concessione ovvero una ingente penalizzazione dei diritti assegnati.

Infine, l'Associazione – in attuazione del principio dell'affidamento – ha evidenziato la necessità che il settore sia governato da regole certe e immutabili per l'intera durata della concessione, allo scopo di favorire gli investimenti.

Il *paper* trasmesso dal **Comitato Donne in Gioco** ha riguardato, essenzialmente, il gioco fisico. In proposito, è stata proposta l'attivazione di un Registro Unico degli Esclusi (R.U.E.), il quale, oggi, è operativo solo per il gioco *online*. Sarebbe, altresì, opportuna, ad avviso del Comitato, una riforma strutturale degli ingressi nelle sale da gioco, consistente nell'installazione di varchi di accesso (basati sul riconoscimento facciale) e nel, contestuale, sviluppo di un applicativo (*app*) in grado di consentire l'interazione tra le Istituzioni, i servizi pubblici per le dipendenze patologiche (SER.D), i concessionari e gli utenti finali. In tale contesto, sarebbe utile istituire una *cabina di regia* chiamata a promuovere e a garantire la diffusione del suddetto applicativo, quale unico strumento di interazione riconosciuto a livello nazionale.

Anche il contributo elaborato, congiuntamente, dall'**Associazione Nazionale Servizi Apparecchi per Pubbliche Attrazioni Ricreative** (SAPAR), dall'**Associazione Concessionari di Giochi Pubblici** (ACADI) e dall'**Associazione Italiana Esercenti Giochi Pubblici** (EGP – FIPE) è stato incentrato sul gioco fisico. Le Associazioni hanno evidenziato l'esigenza di superare il ricorso ai cc.dd. *distanziometri*, in quanto ritenuti espulsivi, non equilibrati, disorganici, oltre che in grado di inficiare l'equilibrio fiscale e di compromettere le periferie, ove tende, tradizionalmente, a concentrarsi l'offerta.

Nell'ipotesi in cui, invece, il Legislatore intendesse conservare la metodologia del distanziometro, quest'ultimo, si legge nel contributo, dovrebbe essere, comunque, attenuato al fine di assicurare la tutela di tutti gli interessi pubblici *in gioco*. Andrebbero, quindi, fatte salve le realtà preesistenti, allo scopo di garantire il presidio diffuso dell'offerta legale, a partire dalle reti generaliste, nell'ottica di una efficace riattribuzione dei titoli concessori; dovrebbe, inoltre, essere assicurato il principio di tutela dei punti gioco in caso di cambio di proprietà, di nuove concessioni e di insorgenza di nuovi luoghi sensibili; andrebbe esclusa un'ulteriore riduzione dell'offerta di apparecchi nella rete generalista, essendo il loro numero, già da tempo, al di sotto dell'obiettivo imposto dall'Intesa del 2017; occorrerebbe limitare i metri di interdizione e,

comunque, far ricorso al criterio del percorso pedonale più breve in luogo del *raggio*; per ragioni sostanziali e di sostenibilità, sarebbe auspicabile una marcata diminuzione dei luoghi sensibili rispetto alle tipologie attualmente previste dalle normative locali e, soprattutto, bisognerebbe prevedere misure di verifica preventiva e a posteriori del rispetto del principio del presidio capillare, formalizzando una percentuale minima di insediamenti da assicurare sull'intero territorio di ciascun Comune.

Nel *paper*, si rinviene la richiesta di superare l'uso della tessera sanitaria quale strumento, oggi, necessario per accedere ai soli *Video Lottery Terminal* (V.L.T). Si tratterebbe, anzi tutto, di una misura facilmente eludibile dai minori. Inoltre, l'uso della tessera sanitaria si rivela iniquo perché è previsto solo per la predetta tipologia di gioco – rimanendo escluse le differenti offerte di gioco – e perché inibisce l'attività di gioco a coloro che sono privi del codice fiscale (si pensi agli stranieri). Di conseguenza, quale misura alternativa, potrebbe prevedersi di richiedere l'esibizione del documento di riconoscimento antecedente l'avvio di consumo di gioco, almeno nelle sale specializzate nelle quali è inibito l'accesso ai minori.

Con riferimento al profilo temporale, le Associazioni hanno rappresentato la necessità di omogeneizzare le fasce orarie per tutti i prodotti di gioco, adeguandole alle principali attività degli esercizi, con la finalità di una non eccessiva frammentazione, anche per ragioni di natura sindacale, rispetto agli orari di lavoro del personale dipendente. Lo sviluppo di soluzioni tecniche di abilitazione da remoto degli strumenti di gioco o di validazione delle vincite è stata considerata un'utile misura in tal senso. Alle fasce orarie dovrebbe potersi derogare, a livello locale, solo in presenza di comprovate emergenze supportate da dati univoci e relativi, effettivamente, a quel determinato territorio.

Al fine di contrastare le ludopatie e lo sfruttamento del gioco minorile, le Associazioni hanno ribadito l'esigenza di creare condizioni che consentano ai concessionari di investire sull'innovazione tecnologica del prodotto affidato, oltre che di introdurre misure di prevenzione quali – ad esempio – il registro di autoesclusione. Tali investimenti, tuttavia, potranno essere imposti solo a seguito della stabilizzazione del sistema concessorio, ovvero a valle del riordino

del comparto. Sussisterebbe, inoltre, l'esigenza di prevedere politiche sanitarie attive su base territoriale, così come organizzate, ad esempio, dalla Regione Campania.

Le Associazioni hanno, altresì, elencato una serie di misure volte alla *tenuta* economico-finanziaria del comparto, nel suo complesso. Le proposte formulate a tal fine attengono: 1) al riconoscimento giuridico pieno delle piccole e medie imprese di gestione degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza; 2) all'introduzione di misure più incisive, rispetto a quelle attualmente in vigore, per la tutela dei rapporti di conto corrente tra le piccole e medie imprese del comparto e gli istituti bancari, allo scopo di tutelare la filiera e, quindi, anche la continuità dei flussi di gettito erariale; 3) all'abrogazione espressa dei requisiti di partecipazione al bando concessorio per la rete degli apparecchi previsti dall'articolo 1, comma 727, della legge n. 160/2019 e alla sostituzione della certificazione del prototipo dell'apparecchio, in luogo della certificazione sul singolo apparecchio, in quanto misure atte a favorire la sostenibilità degli investimenti ai diversi livelli di filiera.

In termini generali, le Associazioni hanno invitato il Legislatore a riformare, razionalizzandolo, il sistema sanzionatorio amministrativo e penale in materia di giochi, nonché ad allineare, anche per gli apparecchi, la base imponibile sul margine tra somme giocate e vincite erogate, al fine di restituire attrattività a questo prodotto rispetto ad altre offerte concorrenti legali o, purtroppo, principalmente, illegali.

Da ultimo, ulteriori proposte sono state formulate con riguardo alla destinazione del gettito derivante dai giochi. Sul punto, è stata ritenuta corretta la compartecipazione al gettito degli Enti locali; tuttavia, tali risorse dovrebbero derivare dal gettito di tutti i giochi e non solo da quello degli apparecchi, come compartecipazione senza ulteriori aumenti di tassazione.

Ad avviso della **Federazione Nazionale Concessionari Bingo** (FederBingo) la normativa relativa al gioco fisico, attualmente vigente, presenta quattro aspetti critici che impongono, a tutela del comparto, un tempestivo intervento legislativo, ovvero: 1) l'inammissibile frammentazione normativa a livello regionale e/o locale; 2) l'ingiustificato e prolungato ricorso all'istituto della proroga in ambito concessorio; 3) lo sproporzionato aumento del costo delle

concessioni; 4) l'immotivata preclusione, per le sale bingo, di estendere la propria offerta anche al gioco virtuale.

Con riguardo al primo profilo, la Federazione ha evidenziato che la frammentazione della normativa attualmente vigente limiterebbe l'operatività delle sale da gioco, imponendo restrizioni temporali alla raccolta e, talora, come nel caso della Regione Emilia - Romagna, la chiusura degli esercizi. Tali limitazioni starebbero minando la sostenibilità economica e occupazionale del settore in molti territori; sarebbe, dunque, necessario intervenire così da armonizzare la disciplina a livello nazionale.

Con riferimento alla seconda criticità, il contributo si è soffermato sull'importanza di evitare ulteriori proroghe dei rapporti concessori in essere e, dunque, di indire un nuovo bando per la riassegnazione dei titoli abilitativi; ciò – anche – allo scopo di evitare eventuali richiami da parte della Commissione europea.

In merito al terzo aspetto, la FederBingo ha evidenziato che l'aumento del canone, attualmente richiesto, non è stato controbilanciato da un miglioramento delle condizioni erariali; per tale motivo, in sede di definizione dei criteri di gara, vi sarebbe l'esigenza di parametrare il costo delle nuove concessioni alla capacità di creare valore economico, nonché di far incidere il prelievo erariale sulle marginalità delle sale.

In un'ultima istanza, atteso che le sale Bingo assicurano elevati *standard* di sicurezza finanziaria e gestionale, oltre a offrire l'intera gamma di giochi amministrati dall'Agenzia, la Federazione ha ritenuto essenziale – a tutela del comparto – che le sale possano adeguarsi alle nuove tendenze del gioco virtuale, così da fungere da punto di incontro tra il gioco tradizionale e quello *online*.

L'**Associazione Concessionari Italiani Gioco Online (CIGO)** ha sollevato una serie di criticità relativamente alla riforma del gioco a distanza, attuata per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 41/2024.

Al riguardo, la CIGO ha considerato il costo della concessione, attualmente previsto, eccessivamente oneroso: l'importo di sette milioni di euro, da corrispondere *una tantum*, è parso sproporzionato, irragionevole, non in linea col principio di libera concorrenza (come, peraltro,

paventato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), oltre che, potenzialmente, lesivo delle esigenze di gettito erariale.

Un così considerevole aumento dell'*una tantum* impedirebbe, infatti, a molti degli attuali concessionari di partecipare alla selezione e, conseguentemente, di accedere al mercato del gioco *online*; il gettito complessivo aggiuntivo che conseguirebbe dalle scelte adottate, seppur potenzialmente esistente, potrebbe, nella realtà dei fatti, risultare notevolmente inferiore a quello prospettato, per assenza di concorrenti.

L'aumento del costo delle concessioni e dei requisiti economici, come si legge nella relazione illustrativa a corredo del già menzionato decreto, sarebbe, tuttavia, compensato dalla prevista possibilità di ricorrere, in sede di affidamento, all'istituto dell'aggregazione di cui al decreto legislativo n. 36/2023.

Ad avviso della CIGO, però, la possibilità di far ricorso all'istituto dell'aggregazione non appare risolutivo, anche perché la nuova normativa preclude la creazione di più *SKIN* (piattaforme di gioco), imponendo alle aziende di dotarsi di un solo sito di riferimento, senza affiliati, nonché di una sola *app* per ogni tipologia di gioco, rendendo visibili su entrambi, il logo del concessionario.

Poste queste premesse, le piccole aziende, indubbiamente, potrebbero superare gli stringenti requisiti economici attualmente previsti, facendo – appunto – ricorso all'istituto dell'aggregazione; tuttavia – attesa l'impossibilità di dotarsi di più *SKIN* – alle diverse aziende aggregate – in caso di aggiudicazione – sarebbe, comunque, preclusa la possibilità di conservare i propri marchi e/o segni distintivi. Alla luce di questa preclusione, i piccoli e medi operatori potrebbero, pertanto, decidere di abbandonare il mercato del gioco *online*, che verrebbe, conseguentemente, sospinto verso aree di illegalità.

In ragione delle esposte criticità, l'Associazione Concessionari Italiani Gioco Online ha ritenuto necessario modificare il modello di affidamento concessorio attualmente vigente, proponendo – in sostituzione – due alternative. In primo luogo, si potrebbe prendere, come riferimento, il modello dei tabacchi, ove i vari attori, per rinnovare la propria concessione, devono versare la c.d. *novennale* e, cioè, un importo pari al cinquanta per cento degli aggi dell'anno precedente; in

alternativa, potrebbe adottarsi un diverso criterio di calcolo dell'*una tantum*, parametrando il relativo importo non in misura fissa, bensì in misura percentuale rispetto alla capacità reddituale degli attuali concessionari.

Simili scelte – secondo l'Associazione – risulterebbero rispettose del principio costituzionale di partecipazione alla spesa pubblica, in ragione della propria capacità contributiva, e migliorerebbero, sensibilmente, il gettito erariale, ponendo, al contempo, la relativa voce di bilancio al riparo dai possibili errori di proiezione sul gettito.

Un ulteriore contributo è stato elaborato, congiuntamente, da tre Associazioni aderenti a **Confindustria - SIT**; trattasi dell'**Assotrattenimento2007** (AS.TRO), dell'**Associazione Costruttori, Produttori e Sviluppatori per il Mercato dell'Intrattenimento** (ACMI), nonché della **Federazione Nazionale Concessionari Bingo** (FederBingo), le quali hanno formulato – specie in considerazione delle tendenze caratterizzanti il comparto nel periodo 2015-2023 – alcune proposte finalizzate al riordino della disciplina del gioco fisico.

Il *paper* è suddiviso in quattro macro - punti di interesse, a partire da quello relativo alla distribuzione dell'offerta di gioco sul canale fisico, rispetto alla quale le Associazioni hanno proposto di prevedere una clausola di salvaguardia dall'applicazione delle nuove norme di distribuzione in favore degli esercizi attivi alla data del 31 dicembre 2023, sino al mantenimento dell'attività nella sede attiva alla medesima data. In altri termini, la garanzia in questione sarebbe legata all'ubicazione e, quindi, permarrebbe sia in caso di cambio di titolarità, sia di Concessionario di riferimento, venendo meno in caso di trasferimento.

Le Associazioni hanno proposto il superamento dei principi, relativi ai criteri di gara e ai relativi costi, di cui all'articolo 1, comma 727, della legge n. 160/2019, atteso che la pandemia e le conseguenti contrazione della raccolta del gioco fisico e crescita di quello a distanza hanno determinato una situazione tale da non giustificare i criteri di gara e i relativi costi stabiliti dalla suddetta disposizione normativa.

Il contributo si è concentrato, poi, sulla necessaria salvaguardia delle *Amusement With Price* (A.W.P.), atteso che, già per effetto della legge n. 208/2015 e del decreto-legge n. 50/2017, tale

tipologia di gioco ha subito una importante contrazione. Una ulteriore riduzione dell'offerta di gioco mediante A.W.P. all'interno della rete generalista (come, ad esempio, bar e tabaccherie) impedirebbe di soddisfare il principio della *invarianza di gettito* che il Legislatore si propone di ottenere all'esito del percorso di riordino del settore dei giochi pubblici. Non si potrebbe, infatti, non tener conto, sotto il profilo delle entrate erariali, che l'intero comparto delle A.W.P. (la cui gran parte dell'offerta è esercitata proprio all'interno della rete generalista) ha garantito all'erario, nel 2022, oltre quattro miliardi di euro. Peraltro, nell'attuale contesto di crisi economica, privare gli esercizi generalisti della possibilità di offrire gioco lecito farebbe venir meno quella che, ad oggi, appare come una loro rilevante fonte di sostentamento, venuta meno la quale verrebbe messa a rischio la sopravvivenza di molte di queste attività e dei relativi posti di lavoro.

Un secondo macro - tema inerisce la messa in sicurezza del sistema del gioco pubblico, sul piano della legalità e del contrasto alle dipendenze. Le esigenze manifestate spaziano dall'introduzione del Registro Unico degli Operatori di Gioco, in cui far convergere gli Operatori delle filiere di tutti i giochi (con esclusione soltanto delle categorie che svolgono funzioni marginali), alla previsione di una modalità di riconoscimento degli esercizi autorizzati all'offerta di gioco, visibile ed esterna al locale.

Le menzionate Associazioni hanno, poi, proposto: l'estensione, alla maggior parte delle categorie degli Operatori di gioco, dei requisiti, oggi, previsti per l'iscrizione all'elenco R.I.E.S.; la previsione di corsi di formazione per il personale degli esercizi addetto all'offerta di gioco; l'istituzione, presso l'Agenzia, di un tavolo tecnico permanente, in cui sia prevista la partecipazione delle Associazioni degli operatori del gioco maggiormente rappresentative, finalizzato al monitoraggio della sicurezza del comparto, in termini di legalità e di prevenzione delle dipendenze.

Da ultimo, occorrerebbe promuovere lo sviluppo tecnologico delle A.W.P. sotto il profilo, ad esempio, della difesa dei livelli di *performance* del prodotto in questione, rispetto ad altre tipologie di gioco, in termini sia di attrattività, sia di *payout* e di tassazione.

Un terzo macro - tema attenzionato ha riguardato la sostenibilità economica complessiva del comparto. Al riguardo, le Associazioni hanno reputato essenziale che, nel periodo di durata delle

concessioni, sia garantita la massima stabilità fiscale; parimenti, risulterebbero improcrastinabili sia l'estensione della *tassazione sul margine* alle tipologie di gioco per le quali, attualmente, la base imponibile è rappresentata dalla raccolta al lordo delle vincite, sia il superamento del sistema dell'asta al rialzo.

Le ultime notazioni hanno riguardato il riordino del settore del Bingo. Sul punto, il Legislatore è stato invitato ad assicurare la predisposizione di un nuovo bando per la riassegnazione delle concessioni al termine della proroga stabilita, disponendo che il costo di queste nuove concessioni sia parametrato alla capacità delle stesse di creare valore economico e, inoltre, che il prelievo erariale incida sulle marginalità delle sale. Le sale Bingo, infine, dovrebbero, anche dal punto di vista normativo, essere messe nelle condizioni di adeguarsi alle nuove tendenze del gioco virtuale, vantando il potenziale per diventare un importante punto di incontro tra il gioco tradizionale e quello *online*.

La **European Lotteries association** (EL), è l'associazione più ampia e rappresentativa nel settore delle lotterie e del gioco con vincita in denaro in Europa, i cui associati sono obbligatoriamente sottoposti a una certificazione di gioco responsabile, che la stessa EL rilascia secondo rigidi criteri.

In apertura del proprio *Manifesto 2024-2029*, l'Associazione ha ricordato che le lotterie in Europa operano, a scopo di pubblica utilità, fin dal 1441, quando a Bruges ne fu concepito il primo modello, consistente nell'organizzazione di un concorso a premi con piccole puntate in denaro i cui proventi vennero utilizzati per finanziare progetti di bene comune. Anche le attuali lotterie, diffuse, oggi, in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, continuano a generare fondi per il bene pubblico. A titolo esemplificativo, solo nel 2022, le lotterie associate alla EL hanno contribuito a finanziare progetti e iniziative per la collettività per oltre ventidue miliardi di euro, sostenendo direttamente progetti legati allo sport, al patrimonio culturale, all'assistenza sanitaria e all'istruzione. Le lotterie, pertanto, visto l'importante ruolo sociale ricoperto, meriterebbero di essere salvaguardate a livello nazionale ed europeo, potendosi, anche, giungere alla loro inclusione nella tassonomia ambientale e nella futura tassonomia sociale.

Al fine di mantenere il modello di lotteria solido e sostenibile, a beneficio della società e basato su valori di lungimiranza, responsabilità e integrità che la EL rappresenta, nonché di massimizzarne l'impatto sociale positivo per la società, l'Associazione ha identificato una serie di punti focali.

In primo luogo, sarebbe fondamentale salvaguardare il ruolo delle lotterie nazionali, posto che, già nel 2010, il Consiglio dell'Unione europea ha riconosciuto – in ragione delle loro tradizioni storiche e nei loro solidi principi – l'impatto positivo delle lotterie sulle società.

In seconda istanza, la EL ha considerato essenziale combattere gli operatori illegali e i loro contenuti, anche *online*. A tal fine, l'Associazione ha accolto con favore il concetto di *Trusted Flaggers*, introdotto dal recente regolamento europeo sui servizi digitali, come valido strumento nella lotta contro i contenuti illegali *online* nel settore del gioco con vincita in denaro in generale, in quanto ciò che è illegale *offline*, deve essere, necessariamente, illegale anche *online*. Inoltre, le Istituzioni e gli Stati membri dell'Unione dovrebbero garantire che tutti gli operatori di gioco con vincita in denaro, anche ove illegali, paghino le tasse nel Paese di origine del consumatore.

In punto di tutela del consumatore, dopo aver premesso che, per la sua natura peculiare, il settore del gioco non è oggetto di una legislazione europea armonizzata, la EL ha convenuto che gli Stati membri siano, effettivamente, nella posizione migliore per rispondere alle esigenze locali e raggiungere il massimo livello di protezione dei consumatori. In questo contesto, la pubblicità svolgerebbe un ruolo cruciale nell'indirizzare i consumatori verso le offerte legali e più sicure; la pubblicità dovrebbe, dunque, essere gestita in modo responsabile a livello nazionale, con un approccio basato sul rischio.

Parimenti, potrebbe svolgere un ruolo importante nella protezione dei consumatori anche l'intelligenza artificiale; tuttavia, questa ultima potrebbe presentare anche dei rischi se utilizzata in modo improprio. Per garantire l'integrità, le implementazioni dell'IA nel settore delle lotterie e dei giochi con vincita in denaro dovrebbero essere valutate attentamente e impiegate in modo etico, in linea con le legislazioni europee e nazionali di riferimento.

Al fine di evitare ogni forma di manipolazione delle competizioni sportive, la EL ha invitato, infine, le Istituzioni dell'Unione e tutti gli Stati membri a ratificare la Convenzione di Macolin, atteso che, in tale Convenzione, viene ricompresa, nel novero delle “*scommesse sportive illegali*”, “*qualsiasi attività di scommessa sportiva il cui tipo o operatore non è consentito dalla legge applicabile della giurisdizione in cui si trova il consumatore*”.

Il contributo trasmesso dal **Movimento Italiano Genitori** (MOIGE) prende le mosse dall'indagine svolta nel 2023, proprio per conto del MOIGE, dal noto Istituto Piepoli, con riguardo a una pluralità di attività e/o prodotti vietati ai minori (alcol, fumo, cannabis, pornografia, prodotti contraffatti), tra i quali, in questa sede, rilevano i giochi d'azzardo.

In merito, dall'indagine è emerso che la maggioranza dei minori è consapevole che il gioco con vincita può avere effetti negativi per i ragazzi, anche se solo il quarantasette per cento del campione è conscio che le conseguenze possono essere gravi e permanenti; trattasi di un dato in calo rispetto alla precedente rilevazione del 2021 (ove il grado di consapevolezza è risultato pari al cinquantasei per cento del campione) e, comunque, in controtendenza rispetto alla percentuale (settantanove per cento del campione) dei soggetti che si sono dichiarati consci del fatto che il gioco d'azzardo sia vietato ai minori.

La tendenza al gioco minorile, diffusa, soprattutto, nel Nord e nel Centro Italia, è in crescita: i giovani in questione avrebbero, principalmente, acquistato *gratta e vinci* oppure scommesso in attività sportive. Anche il ricorso al gioco *online* (scommesse sportive, ma anche *Poker*, *Bingo*, *Slot* e *Lotto*) risulta in crescita: dal 2021 al 2023 è stato censito un aumento di sette punti percentuali, passando, dal sei per cento di fruitori al tredici per cento.

A fronte di tali dati, l'indagine ha poi rilevato una diminuzione del livello di allerta dei rivenditori rispetto al fenomeno del gioco minorile, in quanto solo il quarantatré per cento del campione ha dichiarato di non essere stato ammesso al gioco perché minorenne; un dato, pressoché, analogo è stato registrato con riguardo alla percentuale di coloro che hanno affermato di essersi visti rifiutare la vendita di carte prepagate, le quali costituirebbero il principale strumento adoperato per procurarsi la provvista di gioco.

Una diminuzione del livello di allerta è stata rilevata anche in ambito familiare; mentre, nel 2021, il settantaquattro per cento del campione ha riferito di aver discusso con i propri genitori dei rischi connessi al gioco con vincita in denaro, nel 2023, tale dichiarazione è stata resa dal sessantanove per cento del campione. Le scuole, invece, parrebbero aver mantenuto inalterato il livello di attenzione sul tema (sia nel 2021, sia nel 2023, circa il cinquantacinque per cento del campione ha dichiarato di aver discusso dell'argomento, tante o poche volte, con i docenti).

In ragione di tali risultanze, il MOIGE ha evidenziato la necessità di intraprendere campagne volte ad aumentare il livello di consapevolezza dei minori circa i pericoli fisici e psichici insiti nel gioco d'azzardo; a tal fine, lo sforzo maggiore deve essere profuso dal binomio scuola-famiglia, ma anche dai rivenditori, i quali devono essere ulteriormente sensibilizzati.

Il Gruppo **Stati Generali Amusement**, composto da una pluralità di Associazioni<sup>1</sup>, ha evidenziato, nel proprio *paper*, una serie di criticità derivanti dall'avvenuta estensione di molti degli adempimenti previsti per il comparto del gioco con vincita in denaro (cfr. articolo 110, comma 6, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) a quello dei giochi senza vincita in denaro (cfr. articolo 110, comma 7, T.U.L.P.S.).

In punto di produzione e distribuzione, le attuali regole tecniche di omologa avrebbero fortemente limitato la produzione e l'importazione di nuovi giochi nell'ultimo triennio, mentre il resto del mondo continua a sviluppare e operare con giochi nuovi e tecnologie di ultima generazione

Con riguardo agli apparecchi già in uso, invece, solo le esenzioni e le proroghe di cui gli operatori hanno potuto beneficiare – ad avviso del Gruppo – avrebbero consentito la sopravvivenza del comparto. Di contro, laddove l'obbligo di omologa per tutti i giochi di cui all'articolo 110, comma 7, lett. *c-bis*) del T.U.L.P.S., con emissione di *ticket*, presenti in Italia prima del giugno 2021,

---

<sup>1</sup> Trattasi dei seguenti Enti: Associazione Nazionale Servizi Apparecchi per Pubbliche Attrazioni Ricreative (SAPAR), Federamusement Confesercenti, Assotrattenimento2007 (AS.TRO), Consorzio FEE, Associazione Nazionale Spettacoli Viaggianti (ANESV), Associazione di Costruttori, Produttori e Sviluppatori per il Mercato dell'Intrattenimento (ACMI), Sindacato dello spettacolo viaggiante (SNISV – FeLSA), Associazione Nazionale Bowling e Intrattenimento (ANBI), Associazione Nazionale Distributori Meccanici Piccolo Amusement (A.N.DI.ME.PA.), Associazione Solo Gioco d'Intrattenimento per le famiglie (NEW ASGI Italia), Associazione Nazionale Spettacoli Viaggianti e Affini (ANSVA).

acquisisse efficacia, il Gruppo ha stimato che il cinquanta/sessanta per cento dell'attuale parco macchine sarebbe destinato a scomparire.

Un'ulteriore questione problematica inerisce al modico valore (inferiore ai venti euro) dei premi erogabili nelle sale giochi; tale limitata entità rileverebbe, in negativo, anche alla luce di un contesto socioeconomico, quale quello attuale, contraddistinto da un elevato tasso di inflazione. Un contesto in cui, invece, i videogiochi starebbero acquisendo una risonanza sempre maggiore, come potrebbe evincersi sia dal disegno di legge italiano relativo alla regolamentazione delle competizioni videoludiche (in quanto competizioni in cui singoli giocatori o squadre praticano attività di *videogaming*, in presenza o a distanza con premi monetari, con la possibilità di partecipazione a questi anche di minori), sia, in sede europea, dalla Conclusioni rassegnate, in materia, dal Consiglio, nell'ambito del Piano di lavoro europeo per la cultura 2023-2026, ove è stato – appunto – riconosciuto l'importante valore culturale e creativo degli sport elettronici e dei videogiochi.

Gli Autori del contributo hanno, poi, formulato una proposta, *de jure condendo*, consistente nella creazione di una categoria c.d. *vintage* per gli apparecchi prodotti o importati prima del 1° gennaio 2003, per i quali, altrimenti, a partire dal 1° gennaio 2025, vigerà, di fatto, in assenza di ulteriori proroghe, il divieto di installazione in qualsiasi locale, posta la difficoltà di una loro omologa (le ditte produttrici sono, infatti, nella maggior parte dei casi, ormai inattive).

La proposta classificazione servirebbe, invece, a consentire l'uso, fino alla fine della loro *vita*, degli apparecchi *ante* 2003, i quali dovrebbero poter ottenere lo status di *vintage* previa un'autocertificazione di conformità alla normativa che, di per sé, peraltro, dovrebbe già essere stata espletata dagli operatori in base alla disciplina del 2021. L'individuazione delle caratteristiche e delle tempistiche relative all'autocertificazione di cui sopra sarebbero rimesse alla discrezionalità dell'Agenzia.

In ultima istanza, il Gruppo ha voluto evidenziare l'incongruenza consistente nell'equiparazione, nell'ambito del T.U.L.P.S., delle sanzioni per le irregolarità relative agli apparecchi di puro intrattenimento a quelle relative al gioco con vincita in denaro.

**Angelo Berardi**, esperto di sistemi dinamici stocastici, nella premessa del proprio *paper* ha rappresentato di aver analizzato i modelli stocastici che regolano il comportamento dei giocatori e le probabilità associate ai vari giochi per lunghi anni. Questa esperienza gli ha permesso di comprendere come le probabilità all'interno dei sistemi di gioco possano contemperare le esigenze di bilancio con la salvaguardia del settore economico.

Al riguardo, il dott. Berardi ha chiarito nel proprio contributo che questi modelli permetterebbero di descrivere e prevedere il comportamento dei giocatori in situazioni di incertezza; quindi, utilizzando simulazioni basate su modelli stocastici, sarebbe possibile testare diverse configurazioni di gioco e scenari economici per trovare le soluzioni ottimali allo scopo di bilanciare le probabilità di vincita con le necessità finanziarie degli operatori: in sostanza, sarebbe possibile prevedere le perdite potenziali, al fine di sviluppare strategie per mitigarne il rischio. Conseguentemente, si potrebbero calibrare i *payout* in modo che i giochi restino competitivi e gratificanti per i giocatori, ma anche redditizi per gli operatori. Un esempio concreto di applicazione dei modelli stocastici riguarderebbe l'ottimizzazione delle probabilità di vincita nelle lotterie; difatti, analizzando i dati storici e utilizzando modelli di simulazione, si potrebbero determinare le combinazioni di premi e probabilità che massimizzino il coinvolgimento dei giocatori e, al contempo, garantiscano un ritorno economico sostenibile per l'operatore della lotteria.

In questo contesto il dott. Berardi ha, poi, sottolineato l'importanza del rafforzamento della comunicazione tra soggetti gestori, Autorità governative e utenti. Tale obiettivo andrebbe perseguito creando organismi rappresentativi dei giocatori (per esempio, potrebbe essere istituito un Comitato Permanente dei giocatori con funzioni consultive), nonché sviluppando piattaforme di confronto volte a favorire un dialogo su base continuativa ove, quindi, gli utenti possano esprimere in tempo reale le proprie opinioni e i propri *feedback* sui vari aspetti del gioco pubblico.

La possibilità, per tutti i portatori di interessi e, in modo particolare, per gli utenti, di esprimere la propria opinione, nell'ottica del reperimento di soluzioni condivise, è stata particolarmente valorizzata nel contributo inviato dal dott. Berardi, in quanto strumento teso ad aumentare il tasso di fiducia nel sistema dei giochi pubblici, nonché a condurre politiche meglio rispondenti

alle reali esigenze e problematiche del comparto. Per innalzare il tasso di fiducia nel sistema dei giochi pubblici e promuovere il gioco responsabile, sarebbe essenziale attuare politiche di trasparenza e responsabilità, ragion per cui, nel *paper*, è stata suggerita l'adozione di *report* periodici sull'andamento dei giochi e sull'impatto delle politiche adottate, accessibili a tutti i cittadini, nonché la previsione di accorgimenti mirati e rigorosi per escludere totalmente la pubblicità e l'incitamento al gioco d'azzardo in ogni forma e luogo.

Ad avviso del dott. Berardi le misure proposte aumenteranno la *fedeltà degli utenti*, i quali saranno più inclini a partecipare a giochi che percepiscono come equi e trasparenti; ridurranno i *rischi di regolamentazione*, posto che un settore che adotta pratiche responsabili è meno soggetto a sanzioni e restrizioni da parte delle Autorità governative; infine migliorerà *l'immagine pubblica del settore*, attraendo nuovi giocatori e investitori.

#### **4. SESSIONE ACCISE - PRODOTTI ENERGETICI - “L’INFORMATIZZAZIONE DELLE ACCISE A TUTELA DELLA LEGALITÀ E A SOSTEGNO DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA” - 28 GIUGNO 2024 - ORE 9,00 - 12,35.**

La sessione dedicata all’area Accise - Prodotti energetici, dal titolo “*L’informatizzazione delle accise a tutela della legalità e a sostegno della transizione energetica*”, ha visto lo svolgimento di due tavoli di lavoro, moderati dal dott. Tommaso Cerno, Direttore de *Il Tempo*.

Il **primo tavolo di lavoro** ha avuto, quale oggetto, “*Gli sviluppi dell’informatizzazione delle accise nella distribuzione dei carburanti a tutela della legalità*”. Al dibattito hanno preso parte tre relatori.

**Eugenio Sbariggia**, Responsabile Normativa tributaria dell’Unione Energie per la Mobilità (UNEM), in apertura del proprio intervento, ha voluto ricordare lo sforzo, congiunto, compiuto dai vari comparti dell’Amministrazione finanziaria, ovvero dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, dalle Agenzie fiscali, nonché dalla Guardia di Finanza, allo scopo di introdurre nuove e più incisive misure di contrasto alle frodi.

Il Relatore ha, poi, esposto alcuni dati, relativi al settore dei carburanti, che denotano l’impegno assunto dal sistema industriale italiano in favore delle fonti energetiche rinnovabili; infatti, su cento milioni di litri carburante immessi sul mercato ogni giorno, cinque milioni sono, oggi, di origine *bio*.

In tale contesto, la sfida da affrontare consiste nel garantire la fornitura di energie a costi contenuti, nel rispetto dei vincoli ambientali imposti dal Legislatore.

Al riguardo, il dott. Sbariggia ha sottolineato che il settore, attualmente, si caratterizza per la presenza di undici raffinerie e due bioraffinerie, per una capacità totale produttiva di ottantasette milioni di tonnellate, alle quali si affiancano duecento depositi fiscali, di cui la metà di grandi dimensioni (in quanto aventi una capacità di stoccaggio di oltre diecimila metricubi), di ventunomila settecentocinquanta stazioni di servizio, il trentuno per cento delle quali rappresentate da pompe bianche (ovvero da stazioni che non espongono loghi di compagnie integrate).

Nel 2023, sono stati immessi nel mercato circa cinquantasette milioni di tonnellate di prodotti petroliferi, per un introito fiscale di circa quaranta miliardi di euro, ripartito in ventisei miliardi di accise e in quattordici miliardi di IVA. Sul punto, UNEM ha rilevato che attualmente l'incidenza fiscale sul prezzo di vendita dei carburanti oscilla tra il cinquantatré e il cinquantasette per cento.

Con riferimento alle caratteristiche della filiera, il Relatore ha ricordato che, negli anni 2012/2013, si era evidenziata la presenza di una moltitudine di piccoli depositi fiscali non giustificati dalle caratteristiche del mercato. Inoltre, in quel frangente, si era osservato come gli obblighi fiscali in materia di accise e IVA, a carico di pochi soggetti di grandi dimensioni, ma controllabili, venissero trasferiti a una pluralità di operatori non noti all'Amministrazione.

Le criticità del settore erano state, altresì, individuate nell'eccessivo peso fiscale rispetto al prezzo al consumo dei prodotti, nell'estrema polverizzazione della logistica e della distribuzione, nella indubbia arretratezza dei controlli, in quanto prevalentemente cartacei e di lunga durata.

In ragione di tali problematiche, secondo le stime al tempo effettuate, erano emersi circa trecento milioni di litri di carburante al mese, immessi sul mercato, non sottoposti a tassazione. Il danno, in termini di evasione, sarebbe, così, ammontato a quasi due miliardi annui di euro tra accise e IVA, per un tasso di illegalità pari al sei per cento dei volumi complessivamente commercializzati; tale tasso, oggi, si è, invece, attestato tra l'uno e il due per cento.

Detta evasione si concretizzava nella produzione di documenti falsi, di dichiarazioni mendaci da parte degli esportatori abituali, nelle note frodi carosello oppure nell'introduzione di prodotti a bassa viscosità, dichiarati come oli lubrificanti, ma che – in verità – celavano gasoli a tutti gli effetti.

Il contrasto all'evasione è stato attuato grazie all'inserimento di alcuni blocchi al sistema in essere, specie ai fini della qualificazione dei depositi fiscali, cui è seguita la revisione dei criteri soggettivi e oggettivi legittimanti l'esercizio di tale attività. Tra le ulteriori misure adottate, rilevavano la preventiva autorizzazione dell'Agenzia nel caso di voltura soggettiva d'esercizio dei depositi fiscali; l'introduzione di una specifica disciplina per i cc.dd. *trader* e per i cc.dd. *destinatari registrati*; l'imposizione del pagamento anticipato dell'IVA per i soggetti ritenuti non affidabili che

immettono in consumo carburanti; l'esclusione della possibilità di utilizzare la dichiarazione di intento per gli acquisti imponibili IVA; la prevista obbligatorietà sia della fatturazione elettronica, adottata dal 1° luglio 2018 anticipando l'obbligo previsto per il 1° gennaio 2019, sia della trasmissione dei corrispettivi per i punti vendita carburanti; l'introduzione dell'INFOIL, ovvero del sistema informatizzato di controllo dei depositi con capacità pari o superiore a tremila metri cubi; l'inserimento della responsabilità solidale IVA tra cedente e cessionario; l'inasprimento delle misure sanzionatorie e – in termini generali – la c.d. telematizzazione delle accise.

Tutti questi interventi hanno imposto notevoli investimenti da parte sia della Pubblica Amministrazione, sia degli imprenditori. Trattasi di interventi che, oggi, dovrebbero essere, necessariamente, estesi anche ai biocarburanti, posto che gli operatori disonesti stanno, progressivamente, minando anche questo settore.

L'informatizzazione delle accise riduce, infatti, gli illeciti grazie alla creazione di banche dati tra Pubbliche Amministrazioni, di *alert* automatici e di parametri di rischio; inoltre, favorisce i controlli preventivi e consente l'integrazione delle contabilità delle imprese con le attività dell'Agenzia. In via generale, si stima che queste misure abbiano garantito un recupero di gettito pari a circa due miliardi di euro l'anno.

In ragione degli ampi benefici derivanti dalla informatizzazione, in conclusione dell'intervento, UNEM ne ha suggerito l'estensione; in particolare, sono state proposte iniziative quali la digitalizzazione degli scontrini, attualmente cartacei, relativi allo scarico delle autobotti, l'anagrafica dei trasporti (sia dei mezzi sia degli autisti), nonché l'automazione dei dirottamenti dei percorsi dei prodotti.

**Sebastiano Gallitelli**, Segretario Generale di Assopetroli - Assoenergia, ha, in primo luogo evidenziato che quest'ultima costituisce una storica associazione di imprenditori italiani, esponente degli interessi delle piccole e medie imprese operanti nei settori del commercio all'ingrosso dei prodotti petroliferi; del commercio al dettaglio di carburanti attraverso la rete dei distributori stradali; dei servizi per il risparmio e l'efficienza energetica degli impianti di climatizzazione; della logistica petrolifera; della gestione di depositi di stoccaggio e di flotte per la distribuzione. In ragione di questo importante ruolo, il Segretario Generale Gallitelli ha

specificato che i membri dell'Associazione soddisfano, complessivamente, il settantacinque per cento del fabbisogno del mercato nazionale della distribuzione dei prodotti petroliferi ed energetici, essendo, altresì, titolari del cinquanta per cento delle stazioni di servizio di carburanti collocate sulle strade italiane, con circa dodicimila punti vendita presenti sulla rete.

Sulla scia dell'intervento del dott. Sbariggia, la Assopetroli - Assoenergia ha ribadito la necessità di una seria lotta all'illegalità, fenomeno quantificato, in passato, in due miliardi di euro annui di evasione, quota corrispondente a, circa, il sei per cento dei volumi.

A questo fine, il Relatore ha ricordato come, negli ultimi tempi, sia stato consegnato alle Amministrazioni un vero e proprio *arsenale* antifrode, il cui fulcro è rappresentato dall'INFOIL (quale sistema di monitoraggio sull'entrata e l'uscita dei prodotti introdotti nei depositi fiscali e, oltre certe dimensioni, commerciali), dall'e-DAS (quale sistema di controllo sulla movimentazione fisica dei prodotti) e dalla fatturazione elettronica.

Nel concludere il proprio intervento, il dott. Gallitelli ha chiarito che la realizzazione di un settore più informatizzato e controllato ha determinato una riduzione del c.d. *tax gap*, ovvero del differenziale tra l'entrata di spettanza dell'erario e l'entrata effettiva; in prospettiva futura, è, quindi, assolutamente necessario adeguare la c.d.  *telematizzazione*  delle accise anche alle peculiarità dei biocarburanti.

**Giuseppe Sperduto**, Presidente della Federazione Italiana Benzinai (FAIB), in apertura del proprio intervento, ha posto all'attenzione della platea un tema di particolare attualità per la categoria dei distributori. Il Relatore ha, infatti, evidenziato che negli ultimi tempi si sono intensificati i controlli sulla qualità dei carburanti, soprattutto da parte della Guardia di Finanza, la quale sta effettuando verifiche capillari sulle specifiche tecniche dei prodotti energetici, in particolare del gasolio, sia transitanti su mezzi propri, sia stoccati in depositi o impianti di distribuzione; controlli, quasi sempre, connessi alla verifica della mancata osservanza del limite tollerabile di infiammabilità.

Sul punto il dott. Sperduto ha, però, chiarito che nessuna responsabilità soggettiva e/o oggettiva può essere imputata ai distributori, posto che questi ultimi sono obbligati ad acquistare in

esclusiva il carburante dalle compagnie titolari dell'impianto, le quali si rifiutano di sigillare le *bocche di carico del passo d'uomo delle cisterne*.

A parere dell'Associazione, il distributore si troverebbe, inoltre, dinanzi a una normativa, complessivamente, affastellata, incomprensibile e contraddittoria.

Poste queste premesse, la FAIB ha rappresentato la necessità che siano effettuati maggiori controlli sui depositi e, inoltre, che sia imposta la sigillatura delle *bocche di carico dei serbatoi interrati*.

Tra le questioni ancora *aperte*, sulle quali l'Associazione invoca maggiore attenzione, sono stati menzionati i seguenti temi: la definizione dell'indice di infiammabilità, la necessità di chiarimenti sulle specifiche dei biocarburanti e sull'applicazione del decreto c.d. *HVO* in purezza.

La Federazione ha confermato che la sigillatura sarebbe, tuttora, lo strumento più efficace di verifica di non alterazione e di buon funzionamento delle colonnine di erogazione. Sempre a parere della categoria, allo scopo di porre fine all'annosa questione dei cali e delle eventuali eccedenze di prodotto, sarebbe, invece, utile imporre che la fornitura dei carburanti ai distributori avvenisse con autobotti e cisterne interrate dotate di termo - densimetro in grado di rilevare anche le reali quantità trasportate, sversate nelle cisterne ed erogate ai consumatori.

Con riferimento al tema del ripristino ambientale, il Relatore ha evidenziato che la previsione di una semplice inertizzazione di serbatoi interrati di impianti destinati alla chiusura o riconvertiti all'elettrico farebbe emergere la possibilità che terreni pubblici o privati possano, potenzialmente, rappresentare un rischio di inquinamento per sversamenti o forature. Parimenti, piccole bonifiche di *facciata* (o apparenti tali) potrebbero celare il perpetrare di condotte illecite.

Per superare l'*impasse*, si potrebbe pretendere dai titolari degli impianti una specifica certificazione ambientale tra i requisiti richiesti ai fini del rilascio delle autorizzazioni.

Il dott. Sperduto ha sottolineato, poi, che l'*illegalità contrattuale* costituirebbe una delle tante facce dell'illiceità; di conseguenza, la titolarità della licenza UTF dovrebbe poter essere conservata anche ove intestata alle microimprese che, a qualunque titolo contrattuale, gestiscono l'impianto.

Sempre sul tema del contrasto alle frodi, la Federazione ha esposto la straordinaria efficacia di una serie di misure adottate negli ultimi anni, quali: l'introduzione del e-DAS elettronico; il superamento delle dichiarazioni d'intento; l'abbassamento dei limiti del deposito liberalizzato; le iniziative intraprese nella direzione di un sistema unico europeo di tracciamento di produzione e trasporto dei combustibili. Di contro – a parere del presidente Sperduto – appalti e precarizzazione del lavoro rappresenterebbero l'anticamera dell'illegalità petrolifera e contrattuale.

Al riguardo, la FAIB ha ricordato che l'attività di verifica ha fatto emergere, di recente, tremila impianti inesistenti e cinquemila impianti improduttivi o incompatibili. Sul fronte delle verifiche, occorrerebbe monitorare, con maggiore incisività e celerità, le imprese improvvisatesi *petrolieri* con attività di *import-export*, nonché le imprese cartiere, titolari di una miriade di micro-depositi. Occorrerebbe, in buona sostanza, censire le imprese cc.dd. *mordi e fuggi*, introducendo sanzioni più pesanti.

In conclusione, l'auspicio espresso dal Presidente della FAIB è andato nella direzione di una riforma fiscale della rete distributiva in grado di cogliere tutte le transizioni (non solo quella digitale), che non sia marginalizzata e precaria, ma efficiente e coordinata con la normativa in materia ambientale e degli appalti, oltre che rispettosa della contrattazione collettiva.

Il **secondo tavolo di lavoro** ha avuto, quale oggetto, “*L'obbligo di immissione in consumo dei nuovi biocarburanti per la transizione energetica nei trasporti*”. Al dibattito hanno preso parte tre relatori.

**Marina Barbanti**, Direttore Generale dell'Unione Energie per la Mobilità (UNEM), nell'introdurre il proprio intervento, ha chiarito come il cambio di denominazione dell'Associazione, avvenuto nel 2020, da “Unione Petrolifera” a “Unione Energie per la mobilità”, derivi da un cambio di *business* dovuto alla transizione energetica, transizione che si pone come target per tutti gli operatori.

Concentrandosi, poi, sulle prospettive e sui rischi connessi allo sviluppo dei biocarburanti, UNEM si è dichiarata certa del successo di mercato che avranno tali nuovi prodotti; l'Associazione ha rilevato, infatti, che tali prodotti, già nel 2030, insieme agli *altri low carbon fuel*,



# ADM

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

DIREZIONE GENERALE

UFFICIO AFFARI GIURIDICI E RAPPORTI ISTITUZIONALI

dovrebbero rappresentare quasi il trenta per cento della domanda dei trasporti coerentemente con gli obiettivi UE. Al riguardo, il Direttore Barbanti ha evidenziato che l'attuale Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, la cui pubblicazione rappresenta un obbligo derivante dal regolamento europeo (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia, ha previsto livelli molto elevati, già nel 2023, di impiego dei biocarburanti. Sempre secondo le stime di UNEM, l'uso di questi ultimi andrà a quadruplicarsi nei prossimi dieci anni, superando i cinque milioni di tonnellate.

Con riguardo all'uso dei biocarburanti, la Relatrice ha chiarito, poi, che, sebbene, in Italia, il sistema sia di tipo mandatorio, in quanto impositivo di obblighi, tale impostazione andrebbe superata, prevedendo meccanismi a vantaggio dei biocarburanti (HVO e B100 *in primis*). Parimenti, sarebbe da accantonare il principio della *tassazione per equivalenza*, in base al quale l'imposizione sui prodotti è identica ove identico sia l'uso. Di contro, sarebbe preferibile un sistema impositivo che vada a premiare il consumatore che preferisca l'impiego del biocarburante (come, ad esempio, avviene per le agevolazioni riservate a determinate categorie professionali), basato, ad esempio, sull'impronta carbonica.

Secondo il Direttore Barbanti, nella prospettiva di agevolare la transizione ambientale, una preziosa occasione potrebbe essere rappresentata proprio dalla delega fiscale, concentrando l'attenzione sulla distinzione tra sussidi ambientalmente dannosi (SAD) e sussidi ambientalmente favorevoli (SAF).

Sul fronte, poi, del contrasto agli illeciti, alcune delle cause scatenanti le frodi sarebbero individuabili nella polverizzazione dei soggetti obbligati, molti dei quali non operano con continuità. Questi ultimi sono, invero, oggetto di controllo dopo venti mesi dalla nascita dell'obbligo tributario.

Tra le proposte volte a contrastare l'evasione, figurano l'iscrizione a BIOCAR, la piattaforma che raccoglie le autodichiarazioni sui vettori energetici per i trasporti, e la previsione dell'obbligo a carico degli operatori di fornire una garanzia in sede di inizio attività.

Un ulteriore tema affrontato dall'Associazione è quello della sostenibilità dei biocarburanti, oggetto, sul fronte unionale, dell'*Union Database*, ovvero una banca dati dell'Unione ideata per tracciare le movimentazioni dei biocarburanti per i trasporti liquidi e gassosi. Come è noto, il *Database* vuole monitorare tutte le transazioni nel campo di biocarburanti liquidi e gassosi lungo la catena di approvvigionamento globale, dalle materie prime ai prodotti intermedi fino ai combustibili rilevanti immessi sul mercato dell'Unione, allo scopo di garantire l'entrata nel Blocco unicamente dei biocarburanti che soddisfino gli standard di sostenibilità comunitari; tuttavia, l'Associazione ha affermato come, in assenza di sistemi di certificazione, esterni e obiettivi, delle caratteristiche di sostenibilità dei biocarburanti ammissibili, lo strumento in questione rischi di non sortire gli effetti sperati.

In merito UNEM ha auspicato l'apertura di un tavolo di lavoro su questi temi, in quanto l'evasione sui biocarburanti è una nuova area, molto più complessa da controllare perché non esiste una sola specifica ma ci sono tante casistiche e diverse materie prime. Si tratta di un fenomeno in rapida crescita che va fronteggiato immediatamente e per questo sono fondamentali la digitalizzazione, il coordinamento (non solo a livello UE ma anche tra le varie Amministrazioni) e l'utilizzo di tutti gli strumenti già disponibili.

Da ultimo, UNEM ha rivolto un invito a supportare le aziende negli investimenti che dovranno affrontare. Le procedure di immissione in consumo e di miscelazione di biocarburanti portano a nuove modalità operative che dovranno essere flessibili, ma comunque blindate da un punto di vista di sicurezza e legalità.

**Dario Soria**, Direttore Generale di Assocostieri, in apertura del proprio intervento, ha ricordato come circa l'ottanta per cento degli approvvigionamenti del settore dei trasporti sia, attualmente, rappresentato da fonti fossili, con punte di quasi il 100% nei settori cosiddetti *hard to abate* (marino, aviazione e trasporto pesante).

L'obiettivo del trenta virgola sette per cento di rinnovabili, nel settore trasporti, previsto nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima al 2030, non è, pertanto, un traguardo né facile né veloce da ottenere, per il cui raggiungimento i biocarburanti giocheranno un ruolo decisivo.

L'Agencia delle Dogane e dei Monopoli è, oggi, uno dei principali attori nella gestione di questo processo sia per il contributo tecnico nella gestione della leva fiscale in tema di accise, che deve consentire uno sviluppo paritetico di tutte i diversi combustibili *bio* che le aziende associate ad Assocostieri stanno sviluppando (come Fame, hvo, biogpl, biognl e altri), sia per la necessità di evitare le eventuali frodi che l'aumento esponenziale dei volumi immessi in consumo di tali prodotti può inevitabilmente comportare.

Il Relatore si è, quindi, soffermato sulla necessità di un approccio di dialogo costante tra l'Associazione e l'Agencia che consenta un *early warning* sulle possibili frodi e sull'importanza di un approccio antifrode fondato sulla valorizzazione dei comportamenti e dei requisiti soggettivi degli operatori in un'ottica di *cooperative compliance* e non sull'aggiunta di ulteriori obblighi, come fidejussioni o altre forme di garanzia, che rischia di distorcere il mercato a svantaggio dei soggetti più deboli.

Il Direttore Generale di Assocostieri ha richiamato, ad esempio, la disciplina di cui all'articolo 1, comma 937 e seguenti della legge n. 205/2017, il cui articolato, come è noto, ha introdotto misure di contrasto all'evasione IVA, in relazione all'immissione in consumo da un deposito fiscale o all'estrazione dal deposito di un destinatario registrato, di cui agli articoli 23 e 8 del decreto legislativo n. 504/1995, di carburanti per motori e di altri prodotti carburanti o combustibili.

In particolare, la nuova disciplina è finalizzata a contrastare condotte fraudolente riconducibili a crescenti flussi di prodotti energetici illecitamente immessi in consumo in Italia per finalità di autotrazione; a tal scopo, l'immissione in consumo dal deposito fiscale o l'estrazione dal deposito di un destinatario registrato dei prodotti in argomento è subordinata al versamento diretto all'erario dell'IVA dovuta, senza possibilità di compensazione. Tuttavia, ha osservato il Direttore Soria – specie in considerazione dell'uso di carburanti di nuova generazione – sorgono problemi in ordine all'esatta identificazione dei combustibili da trazione, soggetti alla disciplina in commento; pertanto, chiarimenti – al riguardo – sarebbero opportuni.

**Antonio Emaldi**, Presidente dell'Associazione Nazionale Industriali Distillatori di Alcoli e Acquaviti (AssoDistil), in apertura del proprio intervento, ha esposto alcuni dati di interesse relativi ai biocarburanti: sul punto, ha chiarito che il bioetanolo (attualmente il biocarburante più diffuso nel mondo) si ricava principalmente dal mais e dalla canna da zucchero ed è stato prodotto, nel 2023, a livello mondiale, nella misura di circa cento milioni di tonnellate.

Gli Stati Uniti d'America rappresentano, attualmente, il maggior produttore mondiale (per circa il cinquanta per cento del totale) e utilizzano il mais quale materia prima.

La scelta strategica degli USA di svincolarsi dalla dipendenza energetica nei confronti dei Paesi grandi produttori di petrolio risale al 1985 e ha fatto seguito alla scelta, analoga, operata negli anni '70 dal Brasile che, invece, utilizza in massima parte la canna da zucchero come *feedstock*.

La produzione complessiva di bioetanolo a livello europeo – ha proseguito il Relatore – è di circa quattro milioni e mezzo di tonnellate, utilizzato per circa il settantacinque per cento come carburante, di cui circa il sessantacinque per cento deriva da cereali, il trenta per cento da melasso e sughi di barbabietola ed il restante cinque per cento da altre matrici fermentate o fermentescibili (vino, sottoprodotti della vinificazione, frutta, patate, etc.).

Nel 2023, l'Europa, per far fronte alla propria domanda interna, ha importato, inoltre, quasi due milioni di tonnellate di bioetanolo, principalmente dagli Stati Uniti per uso *fuel* e dal Pakistan per impieghi alimentari ed industriali.

Per completare il quadro, il Relatore ha ricordato che la produzione italiana di alcole etilico è stata di circa ottantamila tonnellate, di cui il settantacinque per cento destinato a uso alimentare e il venticinque per cento ad uso biocarburante: il grano è stata la materia prima che ha dato origine al quantitativo più importante di alcole (circa il sessantacinque per cento) per lo più proveniente dalla Francia. Il processo di trasformazione adottato dalle imprese italiane differisce dal modello standard internazionale (che prevede solitamente la sola produzione di bioetanolo e di mangimi animali) in quanto nel nostro Paese il grano, in primis, viene utilizzato per produzione di amidi per usi alimentare ed industriale, glutine vitale, quindi di glucosio, e, infine, di alcole etilico.

È, poi, dato rilevante che, nel 2023, siano state importate in Italia circa duecentoquarantamila tonnellate di alcole etilico, per pareggiare la domanda interna.

Il Relatore ha proseguito rappresentando che, per ottemperare agli obblighi previsti dalla Direttiva EU 2018/2001 (c.d. RED II), che stabilisce un sistema comune per promuovere l'energia da fonti rinnovabili, la normativa nazionale vigente prevede un obbligo di impiego di bioetanolo per la produzione di biobenzina pari all'uno per cento nel 2024, al tre per cento nel 2025, per poi arrivare progressivamente al cinque per cento nel 2030.

Questo si traduce in un fabbisogno di bioetanolo di circa novantamila tonnellate nel 2024, circa il triplo nel 2025 e circa quattrocentocinquantamila tonnellate nel 2030.

Orbene, attesa la mancanza di una sufficiente produzione nazionale da materie prime agricole atta a soddisfare tale fabbisogno energetico e l'oggettiva irragionevolezza nell'attivare nuove produzioni da cereali, di cui già oggi siamo l'Italia è già grande importatrice, sarà indispensabile procedere con maggiori importazioni da Paesi terzi sia di bioetanolo pronto per l'uso sia di alcole etilico da disidratare nei già esistenti impianti, che hanno capacità produttiva di oltre duecentomila tonnellate.

Ciò che, invece, si potrà fare nel nostro Paese per aumentare la produzione di bioetanolo avanzato sarà, piuttosto, valorizzare gli scarti dell'industria agro-alimentare, non più utilizzabili per uso alimentare umano o animale, allo scopo di contribuire al raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati: tali scarti vanno inquadrati nella disciplina *ex* articolo 23 del decreto del Ministero delle Finanze n. 153/2001.

In conclusione, il dott. Emaldi ha ricordato che il 18 gennaio 2024 è entrata in vigore la Circolare ADM n. 3 che prevede nel nostro Paese la denaturazione del bioetanolo destinato a uso *fuel* con l'uno per cento in volume di benzina. Tale normativa è perfettamente comprensibile alla luce di quanto precedentemente illustrato in merito alla necessità di importare bioetanolo, così da pagare un dazio ridotto su tale prodotto e ottenere un minore aggravio sul costo finale della biobenzina per il consumatore.

Tale evoluzione nei consumi e negli impieghi del bioetanolo comporterà, proporzionalmente, maggiori carichi di lavoro in capo ad ADM, per cui il Relatore ha auspicato che venga velocemente varato un programma di sviluppo della cultura accise a favore dei funzionari ADM che opereranno in tali settori, nonché un giusto dimensionamento dell'organico degli stessi.

Lo sviluppo dell'industria italiana dei biocarburanti necessita assolutamente del supporto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e il Relatore ha ritenuto che solo attivandosi nel piano suesposto in tempi brevi si possa evitare di perdere grandi occasioni di sviluppo limitando, al contempo, anche l'impatto ambientale.

**5. SESSIONE ACCISE - TABACCHI - “L’EVOLUZIONE DEL MERCATO ALLA LUCE DELL’INTRODUZIONE DEI PRODOTTI DI NUOVA GENERAZIONE: REGOLAMENTAZIONE E IMPATTO SULLA FINANZA PUBBLICA” - 28 GIUGNO 2024 - ORE 14,00 - 17,30**

La sessione dedicata all’area Accise - Tabacchi, dal titolo “*L’evoluzione del mercato alla luce dell’introduzione dei prodotti di nuova generazione: regolamentazione e impatto sulla finanza pubblica*”, si è articolata in tre tavoli di lavoro, moderati dal dott. Claudio Antonelli, giornalista de *La Verità*.

Il **primo tavolo di lavoro** ha avuto a oggetto l’“*Analisi del mercato dei prodotti da fumo e da inalazione e punto di vista dei consumatori*”. Al dibattito hanno preso parte cinque relatori.

**Nevia Andrisani**, *Consultant* del The European House Ambrosetti, ha incentrato il proprio intervento sull’analisi di alcuni dati registrati relativamente ai consumi dei prodotti del tabacco e dei prodotti a esso assimilati. Al riguardo, la Relatrice ha rappresentato che, negli ultimi anni, a fronte di una leggera crescita dei complessivi volumi di vendita, si è verificata una diminuzione delle cessioni dei prodotti tradizionali in favore di quelli di nuova generazione.

A titolo di esempio, la quota di mercato occupata dalle sigarette è passata da oltre l’ottantacinque per cento nel 2019, al settantadue per cento nel 2023; in soli cinque anni, dunque, la riduzione del consumo di sigarette è stata pari a, circa, tredici punti percentuali. Nello stesso periodo di tempo, specularmente, l’uso del tabacco senza combustione è aumentato di, quasi, quattordici punti percentuali (ossia dal quattro per cento circa si è passati al diciotto per cento).

Secondo la Relatrice, lo spostamento dei consumi, dai prodotti tradizionali a quelli innovativi, avrebbe decretato un vero e proprio cambio di prospettiva per tutti gli attori della filiera. Il ciclo seguito dai prodotti tradizionali è destinato, infatti, a esaurirsi con la vendita, non essendo, almeno nella percezione dei consumatori, incline a particolari innovazioni. Per i prodotti di nuova generazione, il ciclo risulta, invece, ben più lungo, posta la presenza di una rilevante fase di *after sale*; ciò avrebbe aperto le porte a molteplici soluzioni di sviluppo, specie con riguardo al modello di *business* seguito dagli operatori, i quali sarebbero stati chiamati a compiere una serie di investimenti e di scelte di notevole impatto per tutta la filiera.



# ADM

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

DIREZIONE GENERALE

UFFICIO AFFARI GIURIDICI E RAPPORTI ISTITUZIONALI

Sul punto, la dott.ssa Andrisani ha rappresentato che l'introduzione dei dispositivi elettronici per la fruizione dei nuovi prodotti ha dovuto tener conto della nuova sensibilità dei consumatori verso il tema della sostenibilità. Diversi *player*, pertanto, hanno deciso di promuovere iniziative nell'ottica dell'economia circolare, dando, ad esempio, avvio ad attività che hanno visto il coinvolgimento diretto dei consumatori nel percorso di raccolta, riciclo e smaltimento dei dispositivi elettronici. Si tratta, pertanto, di un caso di adesione da parte dell'intera filiera alla transizione verde (*green transition*) che, insieme a quella digitale, sta trasformando in modo profondo il sistema economico nazionale e internazionale (c.d. *twin transitions*).

**Andrea Alemanno**, *Head of Public Affairs & Corporate Reputation* di IPSOS, è intervenuto, presentando uno studio sui fenomeni di illegalità correlati ai prodotti da fumo e da inalazione, realizzato in collaborazione con Logista Italia, allo scopo di comprendere le caratteristiche peculiari dell'acquisto illecito, nonché il relativo impatto sul settore.

L'indagine si è basata su, circa, seimila interviste attraverso le quali sono stati identificati, in via preliminare, i canali non ufficiali (rivenditori ambulanti, amici/conoscenti, *social network*, siti non autorizzati dall'Agenzia). Ciò che è emerso è che quasi il tre per cento della popolazione (ovvero circa un milione e quattrocentomila di italiani) ha utilizzato almeno un canale non ufficiale per l'acquisto di prodotti da fumo e da inalazione. Il fenomeno interesserebbe, in particolare, la vendita di capsule, di liquidi e di *e-cig disposable*, prodotti per i quali l'attenzione sul tema della cessione illegale meriterebbe una grande attenzione, in considerazione della crescente quota di mercato da essi occupata. La vendita dei prodotti in questione avverrebbe, principalmente, sul canale *online*, dovendosi discernere, tuttavia, i casi in cui, effettivamente, la transazione avviene in rete, atteso che, molto spesso, l'acquisto ha, solo, inizio su *internet*, concludendosi, invece, *di persona*, ovvero *offline*.

Applicando i risultati d'indagine alle statistiche settoriali messe a disposizione dall'ISTAT, il dott. Alemanno ha evidenziato che si stima che gli acquisti su canali non ufficiali hanno un considerevole impatto, in termini di mancate entrate erariali (oltre seicento milioni di euro), di perdita di fatturato (cinquecentoquaranta milioni euro) e di contrazione di PIL (duecentotrenta

milioni di euro); a ciò si aggiungerebbe una perdita occupazionale pari a più di cinquemila posti di lavoro.

Il Relatore ha sottolineato, poi, che, sottesa al problema dell'acquisto da canali non ufficiali, vi sia una sostanziale forma di ignoranza sulle conseguenze del mercato illecito; i consumatori non comprenderebbero, infatti, a pieno, l'impatto del mercato nero sul gettito erariale e, dunque, l'importanza del contrasto di tale circuito criminale; questo fenomeno è ancor più accentuato nel canale di vendita *online*. Molti acquisti illeciti – spiega il Relatore – deriverebbero da scarse informazioni e strumenti per distinguere i canali legali e da quelli illegali, piuttosto che da una specifica scelta per l'illegalità.

La soluzione prospettata dal dott. Alemanno è stata, dunque, quella di concentrarsi, non solo, sulla repressione del fenomeno, ma anche sulla componente informativa, soprattutto allo scopo di rendere consapevoli i consumatori circa le corrette modalità di acquisto dei prodotti, facendo leva anche sulle capacità di una informazione puntuale e sul potenziamento delle tutele garantite dalla vendita tramite la rete delle rivendite autorizzate.

**Mosè Giacomello**, Presidente di Vapitaly, compiuto un breve *excursus* sulla nascita del mondo del *vaping* in Italia, ha evidenziato come il mercato delle sigarette elettroniche, introdotte nel nostro Paese nei primi anni 2000, abbia raggiunto, già tra il 2010 e il 2012, una forte consistenza. Difatti, il *vaping* è nato grazie alle innovazioni apportate da tante piccole imprese, soprattutto nel campo dei liquidi e degli aromi. Per tale ragione si è posta un'esigenza di carattere regolatorio, soddisfatta, a partire dal 2014.

In tale contesto, nel 2015, è nata Vapitaly, quale realtà volta a creare momenti di incontro e di formazione tra gli operatori del settore, che, sino a quel momento, avevano potuto confrontarsi, esclusivamente, *online*, nonché a favorire il dialogo di questi ultimi con l'Agazia e con i consumatori.

Il Relatore ha spiegato che, in questi anni, il settore si è gradualmente evoluto e, con esso, anche Vapitaly: si è passati da una realtà fieristica basata sul modello *mostra-mercato* alle recenti edizioni con eventi più qualificati, dove informazione e conoscenza sono stati posti al centro del progetto.

In merito, hanno avuto luogo convegni verticali sul cambiamento dei prodotti, sulle novità normative regolatorie e afferenti alla sfera della salute, nonché sulle continue sfide di un mercato in continua evoluzione.

Il Relatore, in conclusione, sulla scia delle risultanze dell'indagine presentata da IPSOS, ha manifestato l'esigenza di disporre di un quadro regolamentare armonizzato in materia di vendita dei prodotti da fumo e dei prodotti liquidi da inalazione. Ciò contribuirebbe anche a rafforzare la consapevolezza dei consumatori degli impatti negativi del mercato non autorizzato, oltre che dell'illiceità, in sé per sé, della pratica suddetta.

**Mario Antonelli**, Presidente Nazionale della Federazione Italiana Tabaccai (FIT), ha partecipato al dibattito, ponendo in rilievo l'evoluzione, nel tempo, del ruolo dei tabaccai. In particolare, il Relatore ha rimarcato le capacità professionali e di adattamento dei rivenditori di generi di monopolio, a fronte dei cambiamenti intervenuti nel settore. Dalla rivendita di sali e tabacchi, di trinciato forte o comune per rollare, di sigarette con filtro e senza filtro, fino all'introduzione dei giochi e alla fornitura di ulteriori servizi (ad esempio, il rilascio dello SPID), oggi, il tabaccaio rappresenta una figura che, sottoposta a una formazione obbligatoria e qualificante da parte dello Stato, svolge una funzione fondamentale, che continuerà a rivestire anche in futuro.

**Gianfranco Labib**, Presidente Nazionale ASSOTABACCAI Confesercenti, ha sottolineato la centralità delle tabaccherie e degli operatori di filiera, in quanto avamposti dello Stato, realtà essenziali di una catena di controllo, nonché strumenti di presidio dei territori. L'attenzione del Relatore è stata rivolta alla necessità di valorizzare, quanto più possibile, il ruolo delle tabaccherie, le quali hanno dimostrato una grande capacità di resilienza rispetto ai cambiamenti e alle evoluzioni susseguitisi nel tempo, nonostante le limitazioni derivanti dalla normativa di settore, rispetto alla possibilità di crescere, di pubblicizzarsi e di diventare, realmente, impresa.

L'Associazione intende promuovere la transizione delle tabaccherie verso la dimensione imprenditoriale. Le tabaccherie, progressivamente, sono state chiamate a fornire all'utenza molteplici nuovi servizi; tuttavia, non sarebbe stata promossa una modifica del complessivo modello di *business* di questi esercizi, in grado di supportarne l'evoluzione. Le tabaccherie, ad esempio, continuano a gestire ingenti quantità di denaro contante, ma – spiega il Relatore – non

sarebbe stato concesso loro di strutturarsi e di tutelarsi analogamente a esercizi come le banche, cui sarebbe stato consentito di apportare modifiche alla propria struttura – ad esempio chiudendo filiali ed eliminando sportelli automatici – in risposta al sempre più frequente uso della moneta elettronica.

Il Relatore, in conclusione del proprio intervento, ha manifestato la necessità, per le tabaccherie, di potersi dotare di una struttura più flessibile – in modo tale da potersi trasformare in vere e proprie reti commerciali e divenire punti nevralgici di progetti imprenditoriali – nonché di ricevere una maggiore attenzione da parte del Legislatore, ad esempio, mediante la previsione di modelli di tassazione specifici, ovvero di agevolazioni per poter adoperare sistemi di sicurezza adeguati a proteggere gli incassi.

Il **secondo tavolo di lavoro** ha avuto, quale titolo, “*Italia ed Europa: regolamentazione dei prodotti del tabacco e del vaping*”. Al dibattito hanno preso parte quattro relatori.

**Giuseppe Pizzonia**, *Equity Partner* dello Studio Tremonti Vitali Romagnoli Piccardi e Associati, nonché Professore Aggregato di Diritto Tributario nell’Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria, ha dato avvio ai lavori del secondo *panel* con una riflessione sulle aspettative di riforma della direttiva europea 2014/40, “*sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati*” (c.d. direttiva *TED*), in quanto disattese durante la precedente legislatura unionale.

La revisione del citato testo – ha evidenziato il Relatore – si renderebbe, oltremodo, necessaria atteso che la vigente normativa unionale, in quanto risalente nel tempo, non contempla una serie di prodotti che si sono, *medio tempore*, affermati sul mercato (si pensi al tabacco riscaldato, ai liquidi da inalazione, etc.); pertanto, sarebbe auspicabile che il nuovo testo tracci una disciplina comune anche per questi prodotti di nuova generazione.

A fronte della suindicata lacuna, alcuni Stati membri, tra cui l’Italia, sono intervenuti con una propria normativa in materia; la disciplina domestica – ha osservato il prof. Pizzonia – in quanto particolarmente soddisfacente, a livello tanto definitorio, quanto impositivo, potrebbe, pertanto

rappresentare, un buon modello per la revisione della c.d. direttiva *TED*. Stesso dicasi per la legislazione doganale che, avendo già conferito ai singoli prodotti di nuova generazione una specifica voce, potrebbe assurgere, anche a livello unionale, a parametro oggettivo, specie sul piano definitorio. L'armonizzazione sul predetto piano integrerebbe, infatti, un aspetto particolarmente rilevante, soprattutto a garanzia della rapidità dei traffici, dei controlli ovvero delle transazioni commerciali.

Con riferimento al trattamento impositivo, il Relatore ha rappresentato che il sistema è basato su una tassazione diversificata tra prodotti tradizionali *da fumo* e prodotti innovativi senza combustione (*non da fumo*), tanto a livello degli Stati membri dell'Unione europea – come confermato dal livello medio dell'accisa in ambito europeo – quanto a livello nazionale. È quindi auspicabile che anche il nuovo assetto unionale sulla tassazione dei tabacchi lavorati mantenga questo tipo di approccio, per tenere adeguatamente conto delle caratteristiche intrinseche dei prodotti e delle relative modalità di consumo.

Conclusa la disamina sul piano unionale, il prof. Pizzonia si è concentrato sulla disciplina nazionale. Al riguardo, ferma restando l'osservanza da parte del Legislatore italiano delle direttrici che verranno tracciate a livello unionale, il Relatore ha rilevato che la recente politica del Governo italiano si è mossa in maniera apprezzabile nella direzione di un aumento graduale e programmato delle imposte, con riferimento a tutte le categorie di prodotti del tabacco e della nicotina, mediante l'adozione di piani pluriennali che mantengono salda la differenziazione fiscale tra beni diversi; trattasi di un approccio che è auspicabile sia mantenuto nei futuri interventi normativi. Tutto ciò ha, infatti, consentito di salvaguardare l'entità del gettito erariale, nonostante una riduzione generalizzata del consumo; inoltre, gli operatori di tutta la filiera hanno potuto contare su un assetto regolatorio chiaro e prevedibile, a vantaggio della programmazione degli investimenti. Difatti, soprattutto per i prodotti di nuova generazione, caratterizzati da un alto contenuto tecnologico, la programmazione degli incrementi dell'imposta appare essenziale per favorire la ricerca, anche a beneficio di una riduzione della tossicità dei prodotti.

**Marco Felisati**, Direttore Affari Internazionali di Confindustria, in linea con l'intervento precedente, ha dato atto al Governo italiano di essere stato *capo fila* nella regolamentazione dei

prodotti innovativi e di aver esportato, specie sul piano definitorio – distinguendo i tabacchi riscaldati dalle sigarette elettroniche – un modello accolto, a livello multilaterale, dall’Organizzazione Mondiale delle Dogane e, a livello unionale, con il nuovo codice doganale dell’Unione.

Il Relatore ha, poi, sottolineato come la suddetta circostanza abbia avuto riflessi importanti sulla competitività del *Made in Italy*. Il settore oggetto d’esame, nel nostro Paese, si caratterizza per una filiera integrata, *hand to hand*, che parte da un’agricoltura 4.0, basata su tecnologie avanzate, e che innesta un circolo virtuoso. Gli investimenti intrapresi hanno generato, solo per il tabacco riscaldato, ottomila imprese (di cui mille in agricoltura) e circa quarantamila posti di lavoro. Anche con riferimento alle sigarette elettroniche, i dati sono molto positivi; si contano più di quarantacinquemila occupati e oltre duemila esercizi commerciali, con ricadute positive in termini di *turn over* e di generazione di valore.

Ad avviso del dott. Felisati, vale la pena sottolineare che, nel 2023, i prodotti del tabacco riscaldato hanno generato un *export* del *Made in Italy* di quasi due miliardi di euro. In questo contesto, il modello italiano ha rappresentato un *benchmark*, tanto che quasi il settanta per cento degli Stati membri dell’Unione europea (diciassette su ventitré), che commercializzano i prodotti di nuova generazione, hanno adottato definizioni simili a quelle italiane.

Alla luce di tali considerazioni, il Relatore ha manifestato la necessità di guardare, in questo momento, ai mercati globali, nonché di far adottare alla futura regolamentazione europea, anche un regime di tassazione armonizzato, affinché l’Unione possa operare sui mercati esteri come *player* unico e possa chiedere reciprocità ai Paesi che adottano regimi di tassazione penalizzanti o altre disposizioni che, di fatto, ostacolano l’accesso al relativo mercato, necessità valevole, soprattutto, per i Paesi con i quali sono stati siglati accordi di libero scambio di ultima generazione. Se il tema è, infatti, davvero quello della competitività, è assolutamente essenziale che si abbandoni l’idea di un’Europa eccessivamente concentrata sulle tassonomie. L’Unione europea dovrebbe, piuttosto, dotarsi rapidamente di una disciplina uniforme in modo tale da consentire alla filiera di svilupparsi e di occupare maggiori quote di mercato anche negli anni a venire.

**Umberto Roccatti**, Presidente dell'Associazione Nazionale Produttori Fumo Elettronico (ANAFE), in apertura del proprio intervento, ha rimarcato l'importanza di tutelare l'erario e la salute dei consumatori, difendendo, al contempo, le filiere. Obiettivo – questo – sicuramente perseguibile.

A dieci anni dall'introduzione della prima imposta di consumo sui liquidi da inalazione, il Relatore ha voluto tracciare un bilancio. Al riguardo, ha rammentato che, nel 2014, l'esordio e i rapporti tra politica e filiera furono tutt'altro che positivi: si era, infatti, partiti da una errata un'equiparazione tra i liquidi da inalazione e il tabacco tradizionale, prevedendo una imposta *ad valorem*, tanto che, a fronte di un introito ipotizzato per lo Stato pari a circa centodiciassette milioni di euro, il gettito effettivo fu pari a, soli, due milioni e cinquecentomila euro, situazione, quest'ultima, definibile come *lose - lose*. Non solo, mentre, nel 2012, le aziende italiane si collocavano al secondo posto al mondo, dopo gli USA, a livello di esportazioni, proprio la politica inaugurata il 1° gennaio 2014 avrebbe, purtroppo, inficiato il settore.

Dopo anni di contenziosi, nel 2019, si è arrivati a un quadro generale chiaro, nonché a creare una *governance*, fondamentale per il buon funzionamento del settore. Nel 2019, è stata introdotta una nuova imposta di consumo, per così dire, *a volume* equilibrata e in linea con gli altri Stati membri (sebbene Paesi come Spagna, Francia e Germania non avessero alcuna tassazione). Ebbene – a fronte di un preventivato introito di due milioni di euro – grazie al nuovo sistema, gli incassi sono stati pari a circa venti milioni. Benché le entrate erariali non fossero ancora consistenti, se confrontate con quelle derivanti dal tabacco tradizionale, il dato appena esposto, è stato un segnale di ripartenza forte per il settore. Ripartenza avvenuta, soprattutto, grazie a una rigenerata *governance* tra la filiera e l'Agenzia. Ed è proprio per questo sistema di *governance* che i produttori europei guardano all'Italia come modello virtuoso dal quale trarre ispirazione.

Per quanto – come chiarito dal Relatore – tutto sia perfetibile, è indubbio come in Italia viga un sistema adeguato a livello, tanto di *governance*, quanto in termini protezione dei minori, protezione attuata anche attraverso l'introduzione di un sistema autorizzativo; i liquidi da inalazione sono, infatti, vendibili nelle tabaccherie, farmacie, parafarmacie e negli esercizi di vicinato autorizzati.

Di contro, nei Paesi in cui si è optato per il mantenimento della *deregulation*, sussistono problemi, di gran lunga, maggiori.

Sul piano della tassazione il Relatore ha specificato che il sistema italiano pare bilanciato; tenuto conto che attualmente, su ventisette Stati membri, diciassette hanno introdotto regimi impositivi, e che tutti, in buona sostanza, hanno previsto una imposta di consumo a volume; sul piano dell'incidenza, l'Italia si attesta su una posizione mediana.

Per quel che concerne gli introiti – ha chiarito il Relatore – le previsioni sono molto soddisfacenti; per il 2024, si ipotizza un gettito complessivo, tra imposta di consumo e IVA, di quasi duecentocinquanta milioni di euro. In un quadro in cui, negli ultimi dieci anni, il gettito totale dei prodotti da inalazione, comprensivo di quello derivante dal tabacco, varia tra i tredici miliardi e trecentomila euro e i quattordici miliardi e cinquecentomila euro, tutto ciò confermerebbe che i prodotti di nuova generazione hanno garantito una generale tenuta del sistema, creando – altresì – occupazione e innovazione.

Ad avviso del Relatore, l'Italia, oggi, è pronta a ripartire e a investire nei prodotti da inalazione con grande responsabilità; al riguardo, ha sottolineato come gli operatori abbiano promosso un emendamento, finalizzato a portare a tassazione gli aromi, il quale è stato approvato con la scorsa legge di stabilità; in tal modo, il Legislatore italiano ha, quindi, anticipato la futura regolamentazione comunitaria. Proprio con riferimento agli aromi, gli incrementi previsti dall'ultima legge di stabilità (del sei punto sette per cento, da gennaio 2025 e del sei punto cinque per cento, da gennaio 2026) sono stati ritenuti collocabili all'interno della curva di *Laffer* e, dunque, assolutamente *digeribili* dalla filiera (sono, invece gli incrementi a doppia cifra che creano distorsioni e che favoriscono il mercato nero). Al riguardo, la raccomandazione è stata quella di continuare a mantenere una programmazione triennale e un rapporto *win - win* tra imprese e Stato.

Con riferimento alle normative europee, l'Associazione ha ritenuto condivisibile l'introdotta divieto di utilizzo di dispositivi elettronici non ricaricabili (*disposable*) per ragioni di sostenibilità ambientale. In ordine alle due proposte di Direttive, cc.dd. *TED II* e *TED III*, pubblicate circa un anno fa, il dott. Roccatti ha ribadito l'importanza di non perdere di vista la visione *win - win* tra imprese e Unione. Il *draft* della prima direttiva risultava, in prima stesura, parzialmente

preoccupante laddove si ipotizzava una accisa tripla per i prodotti dal contenuto di nicotina sopra i quindici mg (il limite massimo oggi è pari a venti mg); da ciò sarebbe conseguito un effetto di particolare penalizzazione per il forte fumatore, in cerca di un'alternativa, oltre che difficilmente sostenibile, nel breve periodo, dalla filiera. Anche la facoltà, prevista dal *draft*, e riconosciuta agli Stati membri, di adottare un'accisa a volume o, alternativamente, a valore non appare adeguata al settore. Un'accisa a valore su di un prodotto in cui la componente tecnologica è, fortemente, integrata (il liquido si fruisce attraverso il dispositivo elettronico ed è integrato nel prodotto stesso) – ha chiarito il Relatore – sarebbe infatti paragonabile a una tassa sull'*hardware*, tra l'altro, giudicata incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 15 aprile 2015. La raccomandazione formulata dal Relatore è stata, quindi, di orientarsi verso una tassazione basata sul volume.

Con riguardo alla seconda proposta di direttiva, il Relatore ha ricordato che – al momento – sono esclusi tutti i liquidi senza nicotina; sul punto, l'Associazione confida in un aggiornamento.

Difatti, con riguardo *flavour ban*, il Relatore ha rappresentato come una tale scelta avrebbe l'effetto di alimentare il mercato di contrabbando, senza garantire risultati rilevanti in termini di protezione dei minori. Protezione, peraltro, già ampiamente garantita da altri strumenti normativi, quali il divieto di pubblicità e le sanzioni (dalla sospensione dell'attività, al ritiro della licenza in caso di vendita ai minori).

**Gianluca Basso**, Responsabile Affari Regolamentari della Federazione Italiana Tabaccai (FIT), nel passare in rassegna le trasformazioni del mercato dal punto di vista della distribuzione, ha posto l'accento sull'esigenza di un quadro regolatorio chiaro e differenziato. Ne è una riprova – ha sottolineato il Relatore – il caso specifico delle sigarette elettroniche e, più in generale, dei prodotti liquidi da inalazione per i quali la deregolamentazione iniziale, nonostante in un primo momento possa aver determinato vantaggi in termini competitivi, si è presto tradotta in un effetto *boomerang* per lo Stato, per i consumatori e per gli stessi operatori, in ragione della confusione generata. Ciò è stato dimostrato dal fatto che la graduale regolamentazione ha determinato una progressiva stabilità per un settore che – oggi – copre circa il cinque per cento del mercato.

A livello nazionale, un esempio virtuoso è costituito dal settore del tabacco tradizionale, che si basa su un insieme di norme speciali consolidate e, dal lato distributivo, sul meccanismo della concessione. La concessione, da intendersi quale contraltare del monopolio fiscale, è considerata dalla FIT quale strumento idoneo ed efficace a tutelare tutti gli interessi in gioco (dalla tutela della salute, a quella dell'erario, fino a considerare gli interessi economici degli operatori) al punto da non essere stato messo in discussione, nemmeno, dal pacchetto di liberalizzazioni sulle attività economiche produttive degli anni 2012 - 2013. A tal proposito, più volte, la giurisprudenza si è espressa a favore del mantenimento dello *status quo* nel settore dei tabacchi in Italia, in quanto considerato modello, appunto, ottimale, applicato anche in altri Paesi (la Francia, l'Austria e la Spagna hanno sistemi come quello italiano; l'Ungheria lo ha acquisito nel 2013, l'Olanda e il Belgio, invece – pur avendo dei regimi di libera vendita – guardano al sistema italiano con notevole attenzione).

Nell'ambito del monopolio fiscale, la scelta del regime della concessione – atto traslativo attraverso il quale lo Stato trasferisce una funzione propria mantenendo, al contempo, un controllo serrato – garantisce benefici anche dal punto di vista della prevenzione rispetto alle patologie del mercato: le cinquantamila tabaccherie distribuite sul territorio, scelte sulla base di requisiti stringenti, unitamente a politiche fiscali equilibrate e a una capillare attività di controllo hanno consentito, infatti, all'Italia di mantenere un livello di contrabbando tra i più bassi d'Europa (con riferimento al tabacco tradizionale). Diverso è, invece, lo scenario per le sigarette elettroniche, non per demeriti della rete fisica, bensì a causa della facilità d'accesso ai canali *web/social* da parte, soprattutto, delle fasce d'età della popolazione più esposte a rischio, ovvero per i giovani. Sul punto, è espressione di grande sensibilità del Legislatore italiano la previsione – pur in attesa dei decreti attuativi – del divieto di vendita *online* dei prodotti con nicotina; così come espressione di grande sensibilità è la prevista equiparazione degli aromi ai liquidi, in quanto volta a prevenire fenomeni di tipo elusivo, riconducibili al c.d. *fai da te*.

Sul piano europeo, la FIT ha dichiarato di ritenere opportuno, a livello sistematico, che tutti i prodotti (sia tradizionali, che di nuova generazione) siano resi oggetto di una unica cornice regolamentare, ma – al contempo – ha sostenuto come tutti questi prodotti debbano disporre di

una propria classificazione, anche a livello fiscale, in ragione delle loro peculiarità e ciò al netto delle considerazioni scientifiche legate alla loro pericolosità.

In chiusura dei lavori del secondo tavolo, i relatori, con riferimento ai possibili strumenti per ridurre i rischi legati al fumo per i giovani, hanno rimarcato l'importanza dell'aspetto educativo, dello sport e del contrasto al mercato illegale.

Nel **terzo tavolo di lavoro**, si è affrontato il tema del “*Regime fiscale dei prodotti del tabacco di nuova generazione: valutazione dell'impatto delle recenti riforme fiscali*”. Al tavolo hanno preso parte cinque relatori.

**Marco Spallone**, Professore Ordinario di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'Università Università G. d'Annunzio di Pescara e Docente presso l'Università Luiss Guido Carli, si è soffermato sul delicato tema del contemperamento, in materia di tabacchi, di interessi non sempre allineati e/o allineabili, quali: la tutela salute, la stabilità delle entrate erariali, ma anche l'innovazione, la concorrenza, l'attrazione di investimenti esteri e l'attenzione alla filiera (dall'agricoltura fino alla parte *retail*). In questo variegato contesto – osserva il prof. Spallone – le soluzioni *win - win* non risultano sempre praticabili. Le politiche economiche, d'altra parte, tendono, fisiologicamente, ad avvantaggiare alcuni e sfavorire altri. Al contempo, gli strumenti per perseguire, contemperandoli, i suindicati interessi risulterebbero limitati.

Concentrandosi sulla dimensione fiscale, ad esempio, l'opera di incentivazione del consumo di prodotti alternativi rispetto a quelli tradizionali, parrebbe pregevole sotto profili come quelli del danno potenziale inferiore, ovvero dello stabilimento della produzione in Italia. Tuttavia, il Relatore ha evidenziato che i prodotti di nuova generazione sono sottoposti a un livello di contribuzione inferiore rispetto a quelli tradizionali, il che implica una criticità cui dover ovviare. Il calendario fiscale, a tal proposito, integrerebbe una valida soluzione, in quanto strumento utile a rimuovere i fattori di incertezza per gli operatori di tutti i livelli della filiera, favorendo, così, gli investimenti e rendendo più sostenibile la tassazione nel medio e lungo periodo. In ogni caso, la calendarizzazione fiscale, per poter essere veramente efficace, dovrebbe essere, al pari di tutte le politiche fiscali, condivisa dagli *stakeholder*, allo scopo di essere percepita come credibile e affidabile.

Con riferimento alle politiche di contrasto al contrabbando, il prof. Spallone ha rilevato che, secondo alcune stime, l'illecito nel settore del tabacco tradizionale, in Italia, si attesta tra il tre e il quattro per cento, mentre in Paesi con politiche di prezzo molto più aggressive (come la Francia e l'Inghilterra) supera il venti per cento, con ripercussioni negative per tutta la filiera. I dati in questione consentirebbero di dedurre, conclusivamente, come un'efficace politica di contrasto ai fenomeni illeciti, al di là della componente rappresentata dall'*enforcement* e dall'organizzazione, dipenda dal rendere la transazione illecita il meno conveniente possibile e i prodotti legali sempre più *appetibili*, in modo tale da eliminare ogni incentivo a delinquere.

**Barbara Toxiri**, Direttore Politiche Associative della Federazione Italiana Tabaccai (FIT), ha voluto, in primo luogo, manifestare un apprezzamento sulla riforma fiscale, specie per l'introduzione di una programmazione pluriennale, auspicando il rispetto di quest'ultima da parte dello Stato.

La Relatrice si è, poi, soffermata sul tema del cambiamento delle abitudini di consumo dei clienti e sulle relative conseguenze. Dopo un'iniziale predilezione per il tabacco trinciato per ragioni, probabilmente, economiche (il tasso di conversione, a parità di grammi, consente di ottenere il doppio dalle sigarette rollate rispetto a quelle preconfezionate), importanti quote di mercato sono state occupate, prima, dalle sigarette elettroniche e, successivamente, del tabacco riscaldato. La causa di tale transizione andrebbe, probabilmente, individuata nella ricerca di stili di vita più salutistici e di prodotti meno nocivi. Tutto ciò, al contempo, non avrebbe determinato rilevanti cambiamenti sui volumi complessivi del gettito erariale generato dal settore. A quest'ultimo proposito, infatti, il gettito in questione è, solo in minima parte, diminuito tra il 2014 e il 2015, per tornare, negli ultimi anni, a crescere, grazie all'aumento generalizzato della tassazione su tutti i prodotti, specialmente quelli innovativi, i quali, oggi, sono gravati da un'aliquota in media pari a quella europea (circa il trentotto per cento).

In chiusura del proprio intervento, la Relatrice ha auspicato che l'Agenzia, quale ente regolatore, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, si renda capofila per quelle che saranno le sfide che ci attendono tra la fine del 2024 e l'inizio del 2025, in ragione della calendarizzata revisione delle direttive di settore. È indispensabile, infatti, che l'Italia, Paese

*tabacchicolo* per eccellenza, difenda il proprio sistema produttivo, avendo riguardo anche agli impatti che le scelte europee avranno sulla produzione agricola e sui grandi stabilimenti situati in nel nostro Paese (si pensi ai siti gestiti da *Philips Morris* e da *British American Tobacco*) e sul tessuto imprenditoriale in generale; come anche tuteli il diritto dei consumatori a essere informati circa l'esistenza di prodotti a danno ridotto.

**Antonella Panuzzo**, Presidente dell'UNIEcig, ha dedicato, preliminarmente, un cenno alle criticità, in termini di forte imposizione fiscale, che avrebbero colpito i liquidi da inalazione e delle sigarette elettroniche, a causa dell'iniziale assenza di una programmazione sul settore.

La Relatrice ha, poi, esaminato l'impatto della determinazione n. 248171/RU dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sui rivenditori specializzati, provvedimento con il quale sono state individuate norme chiare e certe per gli aromi, unitamente all'estensione a tali prodotti di alcune delle regole già esistenti. Gli operatori avrebbero accolto, con favore, il provvedimento in questione. Si sarebbe, ad esempio, apprezzata la previsione dell'apposizione del contrassegno fiscale sugli aromi, che renderebbe più facile, *ictu oculi*, il riconoscimento dei prodotti soggetti a controllo di conformità e di autorizzazione alla vendita, costituendo una garanzia sia per il rivenditore, che per il consumatore finale. Inoltre, il controllo di conformità tutelerebbe la concorrenza leale tra gli operatori, assicurando che tutti operino secondo le stesse regole.

Alcune riflessioni sono state svolte dalla Relatrice in ordine all'applicazione dell'imposta di consumo sugli aromi, misura implicante un aumento dei costi e, per tale ragione, richiedente, per bilanciare l'effetto negativo prodotto, azioni e strumenti a sostegno di una maggiore redditività per i negozi specializzati. Al riguardo, si renderebbe necessario un aumento dei ricavi per compensare le perdite dei rivenditori specializzati, specie mediante il recupero dei profitti ottenuti da atti illeciti, quali i fenomeni elusivi e la vendita di prodotti illegali; fenomeni, questi ultimi, potenzialmente in crescita in ragione dell'aumento del livello di tassazione.

La Relatrice ha evidenziato che la vendita di prodotti illegali, in particolare, rappresenterebbe una grave minaccia, anzitutto, per la salute dei consumatori e per gli introiti degli esercenti, oltre che per i posti di lavoro. Vi sarebbe, inoltre, il rischio di una perdita di risorse per lo Stato; il

contrabbando dei soli liquidi da inalazione, fenomeno in crescita soprattutto sul *dark web* e i *social network*, varrebbe, circa, duecento milioni di euro.

Tutto ciò considerato – ad avviso della dott.ssa Panuzzo – sarebbe essenziale una stretta vigilanza sulla conformità dei prodotti disponibili e sul fatto che, dopo il 31 ottobre 2024 (data ultima per smaltire le scorte in giacenza), non circolino prodotti privi del contrassegno fiscale. L'Associazione ha, dunque, chiesto maggiori controlli affinché, in questa fase di transizione, sia garantita, concretamente, una leale concorrenza nel settore. Inoltre, ha manifestato, da un lato, l'esigenza che la tassazione sugli aromi non subisca ingenti incrementi annuali, atteso che, in caso contrario, si verificherebbe una diminuzione della sostenibilità del costo dei prodotti e la, conseguente, possibilità di favorire il mercato illegale. Dall'altro lato, ha sottolineato l'importanza del tener conto del complessivo impatto economico delle misure adottate su tutta la filiera. L'Associazione, in ordine a tutte le questioni portate all'attenzione, si è resa disponibile a collaborare, fattivamente, con l'Agenzia per garantire un mercato più sicuro, trasparente e remunerativo.

**Rocco Busiello**, Vicepresidente dell'Associazione Italiana Vapore Elettronico (AIVE), si è soffermato sul tema della possibile introduzione di un divieto di vendita a distanza dei prodotti contenenti nicotina, così come disposto dalla legge delega per la riforma fiscale del 2023. Le ragioni alla base di una simile scelta sono state considerate, astrattamente, giuste e condivisibili (tutela dei minori, contrasto al mercato illecito e tutela entrate erariali). Tuttavia, il Relatore, ha evidenziato alcune perplessità in ordine alle motivazioni per le quali non sarebbero più considerate idonee allo scopo le normative esistenti; norme che implementate e applicate dall'Agenzia negli ultimi anni hanno, invece, consentito di oscurare circa novecento siti *web* non considerati conformi.

Il modello, sin qui, seguito dall'Agenzia, il quale rappresenta un vero e proprio esempio in Europa – ad avviso del Relatore – già garantisce un'efficace tutela dei minori. L'acquisto sul *web*, infatti, sarebbe adeguatamente presidiato, poste le misure consistenti, ad esempio, nella richiesta di inserire un documento di riconoscimento (al fine di validare la maggiore età dell'acquirente) e nella possibilità di spedire il prodotto solo alla persona di cui si è accertata la maggiore età. I dati

presentati dall'Istituto Superiore di Sanità in occasione del *World No Tobacco Day*, peraltro, confermerebbero l'efficacia dell'azione di controllo dell'Agenzia sul *web*; da questi canali solo il due per cento dei minorenni effettuerebbe acquisti, a fronte di percentuali, notevolmente, più elevate di minori che invece ricorrono alla rete fisica.

Con riguardo al diverso tema della tutela delle entrate erariali, il Relatore ha, poi, ricordato che un sito *web*, per essere autorizzato, deve operare in regime di deposito fiscale e, come tale, deve essere sottoposto a un costante e rigido controllo da parte dell'Agenzia, sia per i prodotti commercializzati, che per il versamento delle imposte.

In tale prospettiva, il divieto di vendita dai siti *web* autorizzati – i quali garantiscono flussi economici, la qualità del prodotto venduto e il controllo sull'età dell'acquirente – determinerebbe una migrazione dei consumatori verso canali alternativi e, potenzialmente, non legali. Il flusso di acquisto non si dirigerebbe, infatti, verso i negozi fisici o verso le tabaccherie, andando, piuttosto, a incrementare un mercato illecito consistente in una pluralità di *micro - canali* di contrabbando. Le ripercussioni da tutto ciò conseguenti sarebbero numerose. Il fatturato, attualmente, generato dai siti *web* autorizzati – che secondo un recente studio IPSOS ammonterebbe a circa centottanta milioni di euro solo per i generi di monopolio – potrebbe riversarsi sul mercato illegale, con ripercussioni negative anche sulla tutela dei minori. Conseguirebbero notevoli danni, inoltre, per le realtà operanti dietro questi siti *web* autorizzati, ossia aziende strutturate che hanno compiuto ingenti investimenti e che offrono un elevato numero di posti di lavoro.

**Giuseppe Ursini**, Presidente del CODACONS, ha voluto sottolineare l'importanza di assicurare che i consumatori – categoria dalla quale, di fatto, dipende il sostentamento del mercato dei prodotti del tabacco e che è pronta a pagare quando è giusto e necessario – vengano adeguatamente tutelati, specie con riguardo alla loro salute.

Svariati riferimenti normativi confermerebbero il suddetto assunto. Si pensi al considerando n. 2 della direttiva 2011/64/UE del Consiglio del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato, il quale stabilisce che la tassazione dei prodotti del tabacco deve garantire il corretto funzionamento del mercato interno e, al contempo, un livello elevato di protezione della salute, come richiesto dall'articolo 168 del TFUE.

Il Relatore ha, poi, citato l'articolo 41 della Costituzione, laddove prevede, nella sua nuova formulazione, che l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, anche alla salute e all'ambiente.

Alla luce di queste premesse, il Relatore ha ritenuto che creare i presupposti per incrementare le vendite dei prodotti del tabacco, senza che questi ultimi garantiscano l'esistenza di chi deve usufruirne, non sia concepibile, visti gli elevatissimi costi in termini di danni provocati dai beni in questione alla salute dei consumatori.

Una considerazione è stata spesa sulla proposta di ridurre l'aliquota d'accisa, allo scopo di contrastare il contrabbando. Secondo il Presidente dell'Associazione dei consumatori, la proposta in questione non sarebbe condivisibile, essendo, al contrario, ritenuta più opportuna una politica improntata su due fattori, ossia: un aumento, indifferenziato, dell'accisa su tutti i prodotti del tabacco, al fine di livellare i prezzi e garantire la più ampia libertà di scelta, cui associare un'armonizzazione dell'imposizione a livello europeo.

In conclusione, il Relatore ha evidenziato che la monetizzazione dei desideri indotti non potrebbe essere considerata accettabile, costituendo quello alla salute un diritto inalienabile degli individui che lo Stato ha il dovere di tutelare. In questo senso, ha ritenuto essenziale che si continuino a coltivare le scelte impositive intraprese e che l'Agenzia prosegua nell'approfondimento dell'impatto sulla salute dei consumatori, soprattutto, dei prodotti di nuova generazione.

## **5.1 I CONTRIBUTI PERVENUTI A MARGINE DELLA SESSIONE ACCISE - TABACCHI**

A margine della sessione Accise - Tabacchi, sono stati presentati due *paper* con i quali la JT International Italia s.r.l. e il Movimento Italiano Genitori hanno voluto formulare proposte di riforma e/o di sensibilizzazione relativamente al consumo dei tabacchi e dei prodotti assimilati.

La **JT International Italia s.r.l.** (JTI), Agente per l'Italia della Japan Tobacco Inc., in apertura del proprio contributo, ha evidenziato che una pianificazione fiscale certa e chiara porta benefici in termini di programmazione degli investimenti, da parte delle aziende presenti nel Paese, rendendo il tessuto economico maggiormente competitivo e innovativo.

Per tale ragione un apprezzamento è andato alla scelta del Governo di introdurre, con la legge di bilancio per il 2023, un calendario fiscale triennale, prevedendo – per la prima volta – una programmazione di medio periodo sulla tassazione dei prodotti del tabacco. La costruzione di questo calendario è stato un esempio virtuoso di collaborazione tra Stato e imprese e ha contribuito a generare effetti positivi sulla dinamica dei prezzi i quali, notoriamente, sono i principali contributori all'incremento delle entrate erariali.

Eppure – ha sottolineato la JT International Italia nel proprio *paper* – con la legge di bilancio per il 2024, il Governo ha modificato, in maniera inaspettata, l'impianto normativo, *suspendendo* quel dialogo proficuo tra Istituzioni e imprese, necessario per comprendere le dinamiche di settore, attività di fondamentale importanza per ogni intervento normativo consapevole e strutturato.

Il dialogo – ad avviso della JTI – dovrebbe riguardare, in ragione delle criticità e del rapido processo evolutivo caratterizzante il comparto, non solo i tabacchi, ma anche i sucedanei di nuova generazione.

Si tratterebbe di un dialogo da attuarsi attraverso la creazione di un tavolo di confronto permanente tra l'Agenzia e gli operatori, che consenta di modificare, tempestivamente, i prezzi al pubblico dei tabacchi lavorati e da inalazione, così riducendo la finestra temporale prevista, dalla normativa vigente, entro un termine congruo e rispondente tanto alle esigenze dell'Amministrazione, quanto a quelle delle imprese. Ciò produrrebbe effetti positivi alle entrate erariali e supporterebbe le dinamiche concorrenziali tra i diversi settori. Un intervento finalizzato all'efficientamento del sistema di modifica delle tariffe di vendita al pubblico garantirebbe, inoltre, una maggiore armonizzazione con le regolamentazioni in essere in altri Paesi dell'UE.

In conclusione, la JTI si è soffermata sulla categoria dei prodotti del *vaping* usa e getta; al riguardo, ha suggerito di analizzare, con attenzione, sia le modalità di ricorso al canale *online*, al fine di contrastare il commercio illecito e l'accessibilità di alcuni prodotti a un *target* di consumatori giovani, sia le modalità di smaltimento dei prodotti in questione, poste le potenziali criticità di tipo ambientale legate al proliferare dei cc.dd. *disposable*.

Il contributo trasmesso dal **Movimento Italiano Genitori** (MOIGE) prende le mosse dall'indagine svolta nel 2023, proprio per conto del MOIGE, dal noto Istituto Piepoli, con riguardo a una pluralità di attività e/o prodotti vietati ai minori (alcol, fumo, cannabis, pornografia, prodotti contraffatti), tra i quali, in questa sede, rilevano i tabacchi e i relativi succedanei.

Dall'indagine è emerso che la maggioranza dei minori è consapevole delle conseguenze negative che l'utilizzo delle sigarette può avere, soprattutto, in giovane età; l'ottantacinque per cento del campione è, infatti, conscio del fatto che gli effetti pregiudizievoli possono essere seri e permanenti; trattasi, tuttavia, di un dato in calo rispetto alla precedente rilevazione del 2021 (ove il grado di consapevolezza era risultato pari al novantatré per cento del campione).

La riduzione del grado di consapevolezza sembra confermata dalla circostanza per cui i giovani, in quanto meno intimoriti dalle conseguenze negative del fumo, tendono ad acquistare i prodotti in questione direttamente in tabaccheria; diversamente, nella rilevazione del 2021, i minori erano soliti rivolgersi agli amici.

A questo dato si rapporta anche la condotta dei rivenditori. Dall'indagine del 2023, rispetto a quella del 2021, è risultata, infatti, in calo sia la quota di quanti hanno correttamente verificato l'età dell'acquirente prima di consegnare sigarette e/o tabacco fuso, sia il numero delle tabaccherie che, dopo la verifica sull'età, hanno rifiutato – effettivamente – di vendere i suddetti prodotti ai minori.

Parimenti in crescita è il numero dei minori fumatori. Il trenta per cento degli intervistati (con un aumento di sette punti percentuali rispetto al 2021) dichiara di aver fumato almeno una sigaretta; di questi, il dieci per cento fuma abitualmente (con un aumento di cinque punti percentuali rispetto alla rilevazione del 2021). Inoltre, dall'indagine è risultato che la cerchia sociale svolge un ruolo determinante, posto che il settantuno per cento del campione ha affermato di fumare in compagnia degli amici.

In questo contesto, tra i principali motivi a fondamento della scelta di coloro che hanno cominciato a utilizzare la sigaretta elettronica, si registra un aumento dei giovani che pensano che

tale succedaneo abbia meno effetti negativi sulla salute. Tale tipologia di prodotto risulta, altresì, tra la cerchia delle conoscenze, molto *in voga*.

In ragione delle sopra esposte risultanze, il MOIGE, in primo luogo, ha suggerito al Legislatore un intervento informativo deciso che *metta in guardia* in minori sugli effetti negativi del fumo; in secondo ordine, ha evidenziato la necessità di una maggiore sensibilizzazione sia dei familiari (affinché evitino che i ragazzi acquistino sigarette dai distributori avvalendosi dei documenti dei parenti), che dei rivenditori (affinché accertino l'età degli acquirenti).

## 6. APPENDICE

Viene, di seguito, riportato l'elenco delle presentazioni proiettate dai Relatori nel corso de “*Gli Stati Generali dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*”:

1. presentazione dott. Antonello Turturiello “*La Riforma dei giochi pubblici tra esigenze di bilancio, tutela della salute e salvaguardia del comparto economico*” (sessione Giochi);
2. presentazione dott. Andrea Sbariggia (sessione Accise – Prodotti energetici);
3. presentazione dott.ssa Marina Barbanti “*Lo sviluppo dei biocarburanti: contrasto all’elusione degli obblighi?*” (sessione Accise – Prodotti energetici);
4. presentazione dott. Antonio Emaldi “*Il ruolo del bioetanolo per la transizione energetica dei trasporti?*” (sessione Accise – Prodotti energetici);
5. presentazione dott. Andrea Alemanno “*Prodotti da fumo e da inalazione: studio sul fenomeno dell’illegalità*” (sessione Accise – Tabacchi).