

Roma, 9 marzo 2021

Camera dei Deputati

Martedì 9 marzo 2021

Ore 13,00

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

Audizione in videoconferenza del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
Marcello Minenna sulle tematiche relative all'attività di vigilanza dell'Agenzia

Ringrazio il Presidente e gli Onorevoli Deputati per l'invito che mi è stato rivolto.

Desidero preliminarmente offrire una panoramica sull'attività di vigilanza, antifrode e controlli in tutti i settori di competenza istituzionale.

Nel 2020 ADM ha sequestrato circa 10.000 tonnellate di merci e 10.000.000 di euro in valuta equivalente. Come dire, 1 tonnellata di merce e 1000 euro per dipendente dell'Agenzia.

Inoltre, nel medesimo anno, l'Agenzia ha più che raddoppiato la propria attività.

A causa dell'emergenza pandemica in corso, l'Agenzia, in prima linea, ha svolto un importante ruolo, anche di tutela della salute pubblica: sono state sequestrate di circa 20 milioni di mascherine prive dei requisiti prescritti dalla legge.

Si tratta di un numero risibile se confrontato al dato della merce che l'Agenzia con le sue attività, in sinergia con le altre Istituzioni dello Stato (in particolare lo Stato Maggiore della Difesa e il Ministero degli Esteri e la protezione Civile), ha sottoposto ai propri controlli:

- 4.500.000.000 di mascherine;
- 50.000.000 di occhiali per la protezione del volto;
- 1.200.000 camici;
- 6.000.000.000 dei guanti;
- 70.000.000 di alcole
- 5.000 strumenti per la terapia intensiva

Il modello di controllo, proprio in considerazione dell'emergenza pandemica, si è evoluto sotto due profili:

Da un lato, sono stati definiti appositi codici doganali a seconda della tipologia di mascherine importate (mascherine generiche o chirurgiche o DPI).

Tali codici sono stati recepiti anche nella regolamentazione dell'Unione Europea.

Grazie all'azione di vigilanza dell'Olaf (Organismo Antifrode Unionale) è stato, inoltre, possibile indirizzare in maniera più efficace i controlli anche nell'ambito delle dogane terrestri, in modo da intercettare le mascherine che avevano già lasciato i porti e gli aeroporti.

Dall'altro lato, i laboratori chimici dell'Agenzia sono stati prontamente dotati dei macchinari necessari per analizzare le diverse tipologie di mascherine dal punto di vista della capacità di

DIREZIONE GENERALE

filtraggio. Tale implementazione ha consentito agli uffici dell’Agenzia di intercettare anomalie anche dal punto di vista delle certificazioni a corredo dei presidi, spesso rivelatesi false.

Al di là della pandemia, la vigilanza è stata garantita in tutti i settori di competenza grazie ai dipendenti dell’Agenzia che, in qualità di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e tributaria, hanno svolto attività lavorativa in *smart working* solo in minima parte e a turnazione.

Le attività nelle quali l’Agenzia si è fortemente impegnata hanno riguardato le tre lettere del nostro acronimo: Accise Dogane e Monopoli.

Nel settore delle Accise, ad esempio, sono state irrogate sanzioni che solo nel Lazio ammontano a circa 700.000.000 di euro, per lo più riconducibili al settore delle frodi nella distribuzione dei carburanti.

Al riguardo, è stato richiesto e ottenuto, attraverso la Legge di Bilancio, un intervento normativo in materia di c.d. “pompe bianche”, che ha attribuito all’Agenzia il potere di nulla osta (anche in funzione antifrode) in merito alla efficacia ed operatività delle volture delle autorizzazioni per l’esercizio dei depositi fiscali concesse dal MISE: infatti a causa di una stratificazione normativa, era consentito di effettuare volture senza il doveroso controllo da parte dello Stato seppure in un settore altamente a rischio.

Altra attività antifrode rilevante riguarda la verifica dell’origine dei prodotti, finalizzata al contrasto all’*italian sounding*. Grazie alla creazione, attraverso il decreto di agosto, di una società *in house* denominata “Qualitalia SpA” è possibile ottenere la certificazione sulla qualità dei prodotti.

In tale settore sono state sequestrate circa 2,2 tonnellate di merce e irrogate sanzioni per circa 20.000.000 di euro.

In materia di IVA, invece, sono state irrogate sanzioni per 2.000.000.000 per lo più in tema di frodi c.d. carosello. Si tratta di uno schema in cui un fornitore comunitario, attraverso una società “cartiera” (che produce rendita solo su carta e non attraverso il trasferimento dei beni), arriva ad un’altra società filtro, che – più o meno consapevolmente – interagisce con la cartiera per beneficiare del mancato pagamento dell’IVA. Un simile schema riesce ad essere attuato anche a causa della mancata omogeneizzazione della disciplina dell’IVA: ricordo che la prima direttiva in materia di IVA, nel lontano 1977, prevedeva un regime transitorio ancora oggi vigente.

Sono inoltre proseguiti i consueti controlli sulle merci “*dual use*”, che hanno portato al sequestro di oltre 20.000 pezzi, che per le loro caratteristiche potrebbero essere utilizzati, per esempio, alternativamente per l’assemblamento di armi o per l’arricchimento dell’uranio.

Nel settore dei tabacchi, sono state irrogate 50.000.000 di euro di sanzioni a seguito di accertamento di fattispecie di contrabbando.

In tema di salute pubblica, sono state sequestrate 400 tonnellate di prodotti alimentari. Ricordo il caso delle iene essiccate destinate a ristoranti della capitale, fermate dall’Ufficio delle dogane e dei monopoli di Fiumicino.

Particolare attenzione vorrei dedicare alla descrizione di quanto fatto dall’Agenzia nella lotta al traffico di stupefacenti e rifiuti.

Nel 2020 c’è stata una vera e propria sterzata rispetto al passato. Infatti, sono state sequestrate, solo in Calabria e Campania, 27 tonnellate di stupefacenti. A tal riguardo segnalo che, per

DIREZIONE GENERALE

motivi di giustizia, ho dovuto assumere la conduzione della Direzione Territoriale Campania e Calabria.

Notevole, inoltre, è stato l'incremento dei sequestri di rifiuti, che nel 2020 ammontano a 7.300 tonnellate.

Un discorso particolare merita il tema degli automezzi sequestrati da ADM nel corso delle sue attività di controllo: solo lo scorso anno sono stati sequestrati, tra auto, moto e parti di ricambio, più di 12.000 pezzi.

Di recente è stata pubblicata una nuova linea di indirizzo dell'Agenzia che consentirà di mettere a disposizione anche di altre amministrazioni pubbliche gli autoveicoli sequestrati, che vengono solitamente collocati in deposito.

Inoltre, sempre nel settore dei controlli, è operativa la vigilanza CITES, in relazione a quanto prescritto dalla Convenzione di Washington sulla tutela delle specie protette in via di estinzione. Infine, un tema rilevante, con aspetti che sono risultati da approfondire a causa della pandemia, è quello del settore giochi.

La sospensione del gioco legale nei luoghi fisici deputati al suo esercizio "in presenza", a causa del Covid-19, ha infatti causato una traslazione verso il gioco illegale, spesso legalmente vestito: mancano all'appello 35 miliardi di euro (il gioco fisico è passato da un volume di 75 miliardi di euro a uno di 40 miliardi, mentre il volume del gioco *on line* è aumentato solo di 14 miliardi).

Da questa constatazione è discesa la ricerca di strumenti di vigilanza nuovi, nonché una richiesta da parte dell'Agenzia di nuovi strumenti normativi più aderenti alla nuova realtà.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è stato rivitalizzato un organismo interforze, esistente fin dal 2010: COPREGI (Comitato di prevenzione e repressione gioco illegale).

Attraverso la presidenza del suddetto comitato, in sinergia con le altre forze di Polizia (Guardia di Finanza, Carabinieri e Polizia di Stato), ADM svolge un importante ruolo di coordinamento e di razionalizzazione delle relative attività di *enforcement* sul territorio.

A questo punto, lascerei lo spazio agli interventi e alle domande dei signori Onorevoli presenti, restando a disposizione per ogni chiarimento.

DOMANDE

ON. PIETRO GRASSO

Grazie al dott. Minenna per il suo contributo.

Ricordo il ruolo importante giocato dall'Agenzia soprattutto nell'analisi dei flussi di merci che evidenziano anomalie e fanno emergere la necessità di indagini più approfondite. Spero che anche all'attualità abbiate conservato la dotazione di tecnologie avanzate che vi hanno sempre consentito degli anni di esercitare tale ruolo.

Alla luce della relazione che ci ha fatto oggi, mi interesserebbe, in particolare, conoscere quali siano, alla luce delle vostre attività, le rotte degli stupefacenti e del traffico dei rifiuti e, soprattutto, se sono state individuate modalità differenti nei traffici che rendono necessarie ulteriori indagini.

Infine, le chiedo se ci può indicare l'incidenza delle frodi informatiche nel settore del gioco legale.

ON. STEFANIA ASCARI

Grazie al dott. Minenna per il suo contributo.

DIREZIONE GENERALE

Vorrei chiederle se è possibile sapere se esiste una banca dati dei respingimenti dei container (in particolare, con riferimento a Paesi come la Cina e il Vietnam). Questo perché, da fonti aperte, si è a conoscenza che sono centinaia i container respinti.

Inoltre, vorrei chiederle se esiste una relazione annuale dell'Agenzia.

Infine, in materia di rifiuti, vorrei chiederle se c'è una maggiore attenzione dell'Agenzia ai rifiuti plastici e se ritenete debba esserci una maggiore attenzione su tale settore, anche in considerazione del recente intervento unionale in materia di esportazione di tali rifiuti.

ON. PAOLO LATTANZIO

Grazie al dott. Minenna per il suo contributo.

Alla luce delle precedenti audizioni svolte con i concessionari delle reti telematiche e con gli operatori della filiera del gioco, è emersa l'importanza dei registri amministrativi degli operatori e degli esercenti come una delle fonti principali per l'analisi delle imprese, anche in forza delle dichiarazioni antimafia rilasciate.

A tal riguardo, vorrei sapere quali sono i programmi di indagine dell'Agenzia e del Copregi, anche in relazione ai documenti amministrativi (certificazione antimafia) della filiera del gioco, per individuare le potenziali infiltrazioni criminali nel gioco legale.

La seconda domanda riguarda le rotte o i luoghi di stoccaggio dei tabacchi con riferimento al fenomeno del contrabbando.

ON. ENDRIZZI GIANLUCA

Grazie al dott. Minenna per il suo contributo.

Le anticipo che, in considerazione della quantità di interventi che sarebbero sollecitati dalla sua relazione su tanti temi, le chiederei la disponibilità ad intervenire in un'audizione separata sull'argomento del gioco pubblico che è di interesse del comitato di cui sono coordinatore.

Le anticipo due domande che si collegano con quanto lei ha già esposto. Lei ha parlato dell'importanza dell'analisi dei dati, soprattutto con riferimento ai fenomeni che si sono manifestati nel corso del *lock down* e che sono da interpretare in maniera attenta per capire cosa è davvero avvenuto. Sappiamo, per esempio, che l'attività di controllo sull'attività di raccolta di gioco fisico prevede alcune tipologie di controllo che sull'*on line* invece non ci sono., in particolare con riguardo.

Per tale ragione volevo chiedere se ci può essere la disponibilità a ricevere *report* specifici affinché anche questa Commissione possa valutare quale può essere il punto di caduta tra la tutela della salute e il contrasto alle mafie, ai fini anche delle proposte normative che potremmo avere interesse a promuovere.

Infine, con riferimento al tema dell'offerta illegale mascherata da legale, le vorrei chiedere se esiste un obbligo per ADM di raccogliere e verificare le informazioni sulle aziende delle quali il concessionario si avvale per la distribuzione? Dalla certificazione antimafia, ai procedimenti pendenti, alle condanne. Ed eventualmente, nell'ambito delle competenze, anche di polizia giudiziaria dell'Agenzia, questa potrebbe chiedere e verificare tali certificazione ed esercitare, eventualmente, un potere inibitorio nei casi più gravi?

RISPOSTE

Sono lieto di rispondere alle domande formulate dagli onorevoli.

DIREZIONE GENERALE

Partendo dalla domanda del senatore **Grasso** in merito alle rotte, è indubbio che Asia e Africa svolgono un ruolo importante anche dal punto di vista del transito, in particolare Turchia, Afghanistan Sri Lanka, Mali.

A livello europeo, un paese nel quale la nostra struttura antifrode ha riscontrato attività di un certo rilievo è la Bulgaria, che è presente spesso in queste rotte.

Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che hanno una maggiore presenza di traffico e di transiti sono la Liguria e sulla Calabria, dove ci sono strutture portuali molto importanti: il più grande porto di *transshipment* è quello di Gioia Tauro. Motivo per cui, come detto prima, l'Agenzia ha di recente definito una nuova struttura organizzativa, centrando proprio su Gioia Tauro la sede operativa della Direzione Territoriale.

Pur sottolineando che le rotte subiscono nel tempo importanti evoluzioni, i nostri sistemi di *intelligence* sono, come detto anche dal Senatore, effettivamente evolutive e *impressive* dal punto di vista grafico: sui nostri monitor si ha la visione plastica dello spostamento dei cargo, aerei e navali, verso il territorio della Repubblica, con la possibilità di consultare, attraverso il sistema *on line* di controllo, il contenuto degli stessi, almeno secondo quanto dichiarato. Poi, attraverso i nostri sistemi di monitoraggio e scanner viene effettuato un ulteriore controllo sul contenuto reale.

Il riferimento alle rotte riguarda sia i rifiuti che gli stupefacenti, non solo per motivi di sintesi ma anche perché c'è stata una discreta evoluzione del sistema delle rotte.

Accorpo a queste una delle domande proposte dall'onorevole **Ascari** sui rifiuti plastici.

Recentemente c'è stato un *focus* importante su questo tema, che ha visto la Bulgaria ricoprire un ruolo importante: sono state intercettate circa 3.000 tonnellate di rifiuti plastici provenienti dalla Bulgaria e dirette verso l'Italia. In questo caso, la destinazione principale è stata il porto di Salerno. Anche questa Struttura, come tutte quelle della Campania, è rientrata nell'ambito della revisione organizzativa portata avanti dalla Direzione Generale.

Per quanto attiene al *gioco on line* e l'illegalità, è indubbio che in questo settore si riscontrano schemi differenti. Tuttavia noi abbiamo il vantaggio di possedere strumenti di analisi quantitativa all'avanguardia e un ottimo *data warehouse* che ci consentono di tracciare, attraverso il codice di gioco che identifica il codice fiscale dell'utente, l'operatività, le ricorrenze (pensiamo ai casi di molteplici giocate senza grandi vincite o grandi perdite), le anomalie funzionali a trasferire qualche operatività (giocatori ultraottantenni titolari di conto di gioco). In altri termini, siamo in grado di individuare i possibili schemi ripetitivi che nascondono, nella maggior parte dei casi, riciclaggio o trasferimenti di liquidità.

Non a caso, nel concorso pubblico per il quale l'Agenzia ha avuto l'autorizzazione sia da Funzione Pubblica che da MEF sono stati previsti oltre 100 analisti quantitativi per rafforzare la nostra capacità di *intelligence*.

Proseguendo con le domande dell'onorevole Ascari, si, abbiamo un rapporto annuale, si chiama Libro Blu. Si può scaricare dal nostro sito, ma sarà cura della mia segreteria farle pervenire una copia cartacea. In oltre 400 pagine, tra appendice statistica e descrizione analitica, viene fornita una rappresentazione dell'operatività dell'Agenzia nei vari settori di sua competenza.

Per quanto attiene ai sequestri, valgono le considerazioni e i numeri che ho indicato nella prima parte dell'Audizione, ma nel Libro Blu ci sono adeguate ripartizioni territoriali più puntuali che spero possano rispondere ai suoi interrogativi, ferma restando la disponibilità a qualsivoglia ulteriore interazione.

DIREZIONE GENERALE

Venendo alla domanda dell'onorevole **Lattanzi** sulle infiltrazioni criminali, è di tutta evidenza che quando vengono individuate teste di legno, che con un reddito di 30.000 euro l'anno giocano per centinaia di migliaia di euro, l'Agenzia dà inizio ad approfondite indagini per verificare la legalità delle operazioni svolte. In questo senso, sono state avviate importanti attività sul territorio anche con l'Autorità giudiziaria: un referente dell'Agenzia è insediato in ognuna delle principali Procure della Repubblica.

Per rispondere alla domanda del senatore **Endrizzi**, i controlli per il gioco fisico e per *l'on line* sono diversi, perché diversi sono gli schemi applicati: sull'*on line* l'Agenzia dispone di una tracciatura puntuale di ogni giocatore, che manca nel gioco fisico. Anche la prescrizione della tessera sanitaria, per una serie di motivi che credo siano noti a Loro, è uno strumento di natura più formale che sostanziale, e quindi poco efficace e facilmente superabile con artifici.

È certo che nell'*on line*, nel 2020, sono stati registrati volumi crescenti (circa 50 miliardi di euro) che in parte, proprio in virtù di controlli incrociati e analisi delle giocate, sembrerebbero nascondere trasferimenti di liquidità.

Con riferimento alle verifiche effettuate *ex ante* ai sensi dell'art. 29 del D.L. n. 124 del 2019, l'Agenzia e i concessionari controllano la regolarità fiscale e contributiva dell'esercente del gioco attraverso il Durc (documento unico di regolarità contabile) e il Durf (documento unico di regolarità fiscale); l'Agenzia verifica altresì le dichiarazioni antimafia previste dall'art. 80 del D.lgs. n. 50 del 2016.

Resta fermo, come a Loro noto, che in due audizioni alla Commissione Finanza della Camera e del Senato l'Agenzia si è fatta parte attiva per più proposte di riforma del settore e anche per l'aggiornamento di alcuni aspetti della normativa di riferimento. Sicuramente rappresenteremo ancora al Governo e al Parlamento queste esigenze perché a nostro parere molte cose possono essere ancora fatte per migliorare la *governance* del settore ma soprattutto per garantire che attraverso un settore legale non si svolgano attività illegali. Siamo, infatti, profondamente consapevoli che l'economia sommersa è il cancro che divora l'economia reale, soprattutto in un periodo come questo, dal quale speriamo di uscire presto.

Spero di aver risposto alle domande che mi sono state poste e resto a disposizione per eventuali ulteriori interazioni, anche da parte del Presidente della Commissione.

ULTERIORI DOMANDE

ON. CANTALAMESSA GIANLUCA

Grazie al dott. Minenna per il suo contributo.

Una domanda semplice. In un passaggio lei ha detto "gioco legale, spesso vestito illegalmente": volevo capire il significato di questa affermazione.

ON. DARA ANDREA

Grazie al dott. Minenna per il suo contributo.

In questo ultimo anno, con alcuni colleghi, nell'ambito del Comitato mafie straniere, abbiamo udito numerosi funzionari di ADM, Prefetti e anche Capitanerie di Porto. In sintesi ci è stato riferito che da più parti la strategia di infiltrazione delle mafie trova un terreno fertile

DIREZIONE GENERALE

soprattutto nelle falle del sistema di sicurezza dei porti. Le elenco alcune falle che ci sono state indicate: controlli poco efficienti da parte degli agenti, compiacenza del personale adibito al controllo dei varchi, procedure di rilascio di autorizzazioni all'accesso non adeguate, compiacenza dei lavoratori portuali, perimetro dell'area portuale poco vigilato, malfunzionamento o numero insufficiente degli apparati di videosorveglianza.

Le chiedo se come ADM avete delle risorse già stanziare o da stanziare in tal senso, in considerazione delle numerose segnalazioni ricevute nell'ultimo anno.

RISPOSTE

Ringrazio per queste ultime due domande che mi consentono di fare delle utili puntualizzazioni. Gioco legale vestito illegalmente: a maggio o giugno è stato pubblicato un articolo del Financial Times che affrontava proprio questo tema. Come lei sicuramente saprà, a fronte di ogni giocata viene emesso una sorta di scontrino che riporta anche il logo dell'Agenzia ADM.

Ebbene, se viene creato un chiosco fisico, che in realtà consente all'utente finale, inconsapevole, di operare *on line* in connessione con l'Agenzia, è evidente che quella giocata non è comunque legale perché non è una giocata fisica.

In questo ambito rilevano le importanti operazioni del Copregi, che hanno consentito di scoprire moltissimi punti di gioco illegali.

Ovviamente, questa è solo una delle tipologie attraverso cui si può manifestare il gioco illegale, una delle più intuitive.

A tal riguardo, vorrei segnalare che tra le progettualità tecnologiche dell'Agenzia c'è il sistema c.d. *smart*, già a disposizione delle forze di polizia. Si tratta di un'*app* dell'Agenzia che spero già dagli inizi di maggio potrà essere messa a disposizione anche dell'utente finale, del cittadino comune: in tal modo sarà possibile sapere se un apparente punto di gioco lo è davvero, oppure se è solo un punto di ricarica (pdr) o, perfino, se è un punto di gioco illegale.

Addirittura, con qualche aggiustamento normativo già chiesto in passato e che speriamo potrà essere approvato in uno dei prossimi veicoli normativi, sarà possibile avviare il c.d. *whistleblowing*: cioè la possibilità che attraverso questa *app* il cittadino possa segnalare all'Agenzia l'esistenza di un punto illegale.

Venendo, invece, all'osservazione dell'onorevole Dara, devo ammettere che negli anni sono successe diverse cose che hanno indebolito la forza d'urto sia degli ispettori doganale che della sinergia generale di controllo sui porti. Negli aeroporti il fenomeno è meno riscontrabile, perché particolari ragioni di sicurezza creano dei presidi alternativi.

È evidente che il disegno delle strutture portuali vada rivisto. Noi abbiamo creato delle strutture centro-periferia proprio per garantire maggiori presidi e abbiamo stipulato nuovi Protocolli d'intesa con tutte le autorità portuali del Paese. Faccio riferimento ai Tavoli Autorità Agenzia sui Porti (TAAP). Le relative stipule sono evidenziate sul nostro sito, nell'apposita sezione ADM Informa.

Si tratta di protocollazioni importanti, che consentono ad ADM di entrare direttamente nel disegno portuale.

Però ancora molto va fatto. Si pensi, ad esempio, che le autovetture di servizio dell'Agenzia non hanno una targa di servizio che consenta una rapida ed efficace identificazione dei soggetti che entrano ed escono dagli spazi doganali. Diverse autovetture, oltre a quelle delle forze di Polizia, che ovviamente sono cosa diversa, hanno una targa di servizio che rappresenta all'esterno la

DIREZIONE GENERALE

natura e la tipologia dell'ente di appartenenza: anche su tale aspetto abbiamo chiesto un intervento normativo. Si fa riferimento a luoghi nei quali è importante capire il ruolo dell'Autorità doganale e riuscire ad identificarla. La targa di servizio rappresenta un presidio, anche fisico, importante anche per la tutela dei funzionari di ADM. In certe situazioni, infatti, anche la sicurezza dei miei funzionari è a rischio: abbiamo tanti casi di funzionari che finiti in ospedale per aver fatto resistenza o le cui auto sono state distrutte.

D'altra parte, basta guardare ciò che avviene nei presidi dei nostri omologhi in altri Paesi. Io sono certo che la sinergia con le altre Forze di polizia e gli altri organi dello Stato sicuramente porterà a risolvere anche questi aspetti.

Di certo l'Agenzia con i Protocolli sta avviando una riscrittura dei porti: abbiamo in corso un'importante operatività a Napoli e a Gioia Tauro, dove la sinergia con le Prefetture è fortissima; ma anche a Civitavecchia, a Brindisi, a Taranto, dove abbiamo riscritto le zone franche intercluse.

Stiamo lavorando, quindi. È chiaro che avremo bisogno di qualche supporto normativo e rappresenteremo questa esigenza, come abbiamo già fatto, nelle audizioni che ci verranno richieste.