

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

6.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MARZO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIACOMO ANTONIO PORTAS

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3
Audizione del dottor Giuseppe Peleggi, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .	3, 12, 13, 14
Alvaro Teresa, <i>direttore centrale tecnologie per l'innovazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli</i>	13
Pagano Alessandro (NCD)	6, 7, 12
Peleggi Giuseppe, <i>direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli</i>	3, 7, 12, 13, 14
Sciascia Salvatore (FI- PdL – XVII)	12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 8.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso.

Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dott. Giuseppe Peleggi.

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto esprimere, anche a nome di tutti i componenti della Commissione, le congratulazioni al collega Zanetti per la nomina a sottosegretario e ringraziarlo per il contributo dato ai nostri lavori.

L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Giuseppe Peleggi, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che ringrazio per aver accolto l'invito in Commissione.

Il dottor Peleggi è accompagnato anche dal vice direttore vicario, dottor Alessandro Aronica, dal vice direttore, dottor Luigi Magistro, dal direttore centrale tecnologie per l'innovazione, dottoressa Teresa Alvaro e dal responsabile comunicazione e relazioni esterne dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dottor Paolo Raimondi, che ringrazio per essere qui presenti in Commissione.

L'audizione, che si svolge ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento

della Camera, si inquadra nell'ambito dell'attività di controllo sulla gestione dell'anagrafe tributaria che la legge 27 marzo 1976, n. 60, recante « Norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria », attribuisce alla Commissione.

Con questa audizione si intendono acquisire elementi informativi sull'utilizzo dei dati dell'anagrafe tributaria da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché sulle possibili ulteriori integrazioni delle attuali banche dati di competenza dell'Agenzia con quelle di altri enti e soggetti pubblici. Ciò anche al fine di valutare la possibilità, attraverso una loro razionalizzazione, di realizzare risparmi di spesa e un miglioramento della loro efficienza.

Do quindi la parola al dottor Peleggi, con la riserva per me e per i colleghi di rivolgergli, al termine del suo intervento, domande e richieste di chiarimento.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Grazie, Presidente, e grazie a tutta la Commissione per avere accolto l'Agenzia delle dogane in audizione. Abbiamo preparato una piccola sintesi degli sviluppi attuali del sistema; non abbiamo ricostruito il funzionamento del sistema telematico dell'Agenzia come era stato fatto un paio di anni fa, in quanto li riteniamo elementi già a conoscenza della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria.

Il piccolo compendio che presentiamo oggi è dunque il seguito del documento depositato in Commissione un paio d'anni fa. Di questo ci scusiamo con i nuovi membri della Commissione, ma abbiamo ritenuto fosse più interessante dare un taglio relativo ai nuovi sviluppi e alle

azioni che stiamo portando avanti, anche in relazione all'Expo 2015 e allo sviluppo della logistica del sistema Paese.

Trattandosi di materia molto tecnica, procedo a dare lettura del documento.

Le dogane operano in un contesto regolato da norme comunitarie cogenti per ogni Stato membro. L'accordo politico sancito dalla decisione n. 70 del 2008 adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, riconoscendo la necessità di assicurare la sostanziale uniformità di applicazione delle norme comunitarie, impegna la Commissione e gli Stati membri a realizzare la dogana elettronica paneuropea (*e-customs*). La dogana elettronica dovrebbe garantire sia controlli di livello equivalente che scongiurino il rischio di comportamenti anticoncorrenziali ai vari punti di entrata e uscita dell'Unione, sia operazioni doganali completamente telematiche che offrano agli operatori economici le stesse opportunità in ogni Stato membro.

La relativa base giuridica costituita dalle disposizioni di applicazione del Regolamento 450 del 2008, il cosiddetto « Codice doganale modernizzato » avrebbe dovuto essere emanata entro il 24 giugno 2013. Nel frattempo, le modifiche apportate al Trattato di Lisbona richiedevano un adeguamento anche del citato Regolamento 450, da portarsi a termine entro la stessa data.

I lavori per la predisposizione delle disposizioni di applicazione e dell'adeguamento del Codice modernizzato non si sono conclusi nei tempi previsti. Per ovviare al vuoto normativo, è stata prima proposta la data di applicabilità del Regolamento 450 al primo novembre 2013; poi, il 9 ottobre del 2013, è stato invece adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il Regolamento 952, il cosiddetto « Codice doganale dell'Unione (*rifusione*) », che costituisce in sostanza una versione con poche novità di rilievo.

Il percorso verso la sostanziale uniformità di procedure e controlli ha quindi subito una pesante battuta d'arresto. Per la piena e completa applicazione del nuovo Codice unionale, occorre sia l'ap-

provazione delle disposizioni di applicazione sia il completamento della fusione dei sistemi informatici. Molti Stati membri manifestano perplessità sul percorso di adeguamento dei sistemi informatici, ritenuto poco chiaro e costoso. Nella migliore delle ipotesi, l'appuntamento con la dogana elettronica paneuropea è spostato a fine 2020.

L'Agenzia, fermamente convinta della validità dell'iniziativa, ha sostenuto con forza la realizzazione dell'*e-customs*, presentando, nelle competenti sedi, proposte di evoluzione, fungendo da Paese pilota in ogni fase del suo sviluppo. Si è, invece, sempre opposta a deroghe per il mantenimento a livello nazionale di procedure cartacee, causa di distorsione di traffico, adombrate nel Codice stesso attualmente in vigore. Il processo di definizione delle disposizioni di applicazione sarà attentamente presidiato per assicurare il raggiungimento del mandato politico di *e-customs*.

Mi permetto un piccolo inciso per farvi presente che il progetto *e-customs* a livello comunitario è costato alla Commissione, ovvero a tutti noi europei, dal 2003 al 2007 circa 100 milioni di euro e dal 2007 al 2013 altri 300 milioni di euro. Siamo dunque arrivati a una spesa complessiva di 400 milioni di euro per ottenere semplicemente una promessa al 2020. Questa è la situazione attuale. L'Agenzia ha spinto molto in senso inverso, ovviamente, perché abbiamo un punto di vantaggio molto forte rispetto agli altri Paesi comunitari, che è costituito proprio dal nostro assetto telematico.

Per quanto concerne il percorso nazionale all'*e-customs*, il dilemma doganale, ovvero la ricerca del punto di equilibrio tra velocità degli scambi ed efficacia dei controlli, trova soluzione in Italia attraverso il sistema informatico AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise), che in sostanza ha anticipato gli obiettivi di *e-customs*. Il sistema è stato progettato in un'ottica *full digital* per favorire l'integrazione con i sistemi gestionali in uso presso le aziende, stimolando in tal modo anche gli investimenti nell'innovazione.

A differenza degli altri Stati membri, in Italia il processo di sdoganamento è completamente digitalizzato per tutti i regimi doganali. Tutte le dichiarazioni doganali sono presentate in via telematica, con firma digitale, e sono esaminate in tempo reale. Il sistema rifiuta le dichiarazioni contenenti errori di compilazione, inviando in risposta le indicazioni necessarie alla loro rimozione. Nel sistema è inoltre integrato il cosiddetto « circuito doganale di controllo automatizzato », che consiste in una sofisticata applicazione *software* che analizza tutte le dichiarazioni doganali ricevute e, sulla base di profili di rischio soggettivi e oggettivi (la tipologia della merce, il Paese d'origine, la provenienza, il valore e tutti i parametri fondamentali nelle dichiarazioni doganali), seleziona quelle che devono essere sottoposte a controllo, indicando anche la tipologia dello stesso, (controllo documentale, controllo con scansione del *container* con apparecchiatura a raggi X, visita delle merci) e svincolando le altre.

Nel 2013 il 96,82 per cento delle dichiarazioni doganali, oltre 15 milioni, è stato svincolato dal circuito doganale di controllo in un tempo compreso tra dodici secondi e cinque minuti. Quindi, 97 *container* su 100 possono uscire, per quanto riguarda la dogana, in quell'intervallo temporale.

Il sistema informatico in uso ha favorito inoltre il riconoscimento di importanti facilitazioni, accordate dall'Agenzia agli operatori valutati affidabili. Nell'82,47 per cento dei casi, le operazioni di *import-export* vengono effettuate in procedura domiciliata semplificata, vale a dire senza la necessità di presentare fisicamente le merci in dogana. Dopo aver trasmesso la dichiarazione, l'operatore resta in attesa dell'esito che sarà assegnato alla stessa dal sistema. L'eventuale controllo fisico delle merci sarà effettuato dai funzionari della dogana presso l'azienda.

Attraverso l'AIDA è stata data pronta attuazione, anticipando numerosi altri Stati membri dell'Unione europea, agli obblighi previsti dai progetti comunitari

che richiedono, ai fini della sicurezza, l'acquisizione delle dichiarazioni sommarie anticipate di entrata e uscita dal territorio comunitario della merce. Nel dare attuazione a tali obblighi, in Italia sono stati linearizzati i processi correlati, riducendo gli oneri amministrativi e aumentando la capacità di controllo.

Il più rilevante risultato consiste nella completa telematizzazione dei manifesti merci in arrivo e dei manifesti merci in partenza via nave o aereo, raggiunta tra il 2009 e il 2011 grazie all'integrazione dei dati — sono queste le indicazioni della sicurezza obbligatorie per la normativa comunitaria — con quelli contenuti nei manifesti.

La dogana italiana dispone, in tal modo, di tutte le informazioni occorrenti per il monitoraggio complessivo delle merci che attraversano la frontiera nazionale. Ciò non avviene in altri Paesi, dove i manifesti sono presentati alle autorità portuali e non alla dogana. In questo caso ci siamo mossi convincendo gli attori e non imponendo norme obbligatorie, e abbiamo costruito il « *pivot* » della logistica delle merci in entrata e in uscita in modo che se ne occupi la dogana e non un ente terzo più avanti descritto.

La disponibilità anticipata dei dati di manifesto di carico e delle informazioni di sicurezza costituisce un essenziale prerequisito per dar corso a ulteriori innovazioni tecnologiche e procedurali — lo sportello unico doganale, il « Trovatore », lo sdoganamento in mare e in volo, l'integrazione delle piattaforme logistiche — e ai controlli tributari ed extratributari più efficaci, efficienti e meno invasivi. Avrete letto in questi giorni che è partito lo sdoganamento in mare, con il *pre-cleaning*, a Genova e La Spezia, mentre lo sdoganamento in volo è già una realtà da tre anni, con i corrieri espressi. Questo si realizza lavorando con l'analisi dei rischi anticipata sul manifesto di carico della nave o dell'aereo prima che la nave o l'aereo giungano nell'approdo, in aeroporto o al porto. Potete vedere nel documento una raffigurazione di come è stato

possibile ridurre ulteriormente il livello di controllo, velocizzando il traffico e ottenendo comunque risultati che sono tra i migliori a livello comunitario in termini di efficacia, sia per quanto riguarda la contraffazione sia per quanto riguarda i reati ambientali.

Per ciò riguarda la digitalizzazione della *supply chain*, l'Italia attrae traffico commerciale in misura non corrispondente alle potenzialità derivanti dalla sua posizione geografica che le conferisce, di fatto, un vantaggio strategico nel bacino del Mediterraneo. Per inserirsi a pieno titolo in modo concorrenziale nella rete di trasporto transeuropea, sono necessari interventi di lungo periodo per adeguare gli assetti infrastrutturali dei porti (fondali, banchine, spazi a terra, connessioni stradali e ferroviarie), ampliare l'offerta intermodale, razionalizzare l'offerta portuale e aeroportuale. L'incertezza dei tempi necessari per la conclusione di tutte le procedure connesse all'introduzione di merci estere nel territorio dell'Unione europea attraverso i porti nazionali, mediamente più lunghi di quelli dei *competitor* europei, e la scarsa affidabilità nel rispettare le scadenze vengono indicati tra i principali fattori che influenzano negativamente la competitività del sistema logistico nazionale. Nel breve periodo, a infrastrutture date, per aumentare l'attrattiva della banchina Italia sono state individuate dall'Agenzia soluzioni idonee a ridurre tempi e costi del ciclo *import-export* decongestionando anche i modesti spazi a disposizione per lo stoccaggio delle merci, caratteristica peculiare dei nostri porti storici.

Si tenga presente che tempi e costi del ciclo *import-export* sono la risultante dei componenti di tutti gli attori della catena logistica: aziende produttrici, gestori di *terminal container*, autorità portuali, vettori aerei e marittimi, organi di controllo. Per ridurre il tempo complessivo del ciclo di *import-export*, il cosiddetto *time release*, occorre quindi intervenire sulle inefficienze dell'intero ciclo.

La riduzione delle inefficienze si ottiene convergendo verso la completa tracciabilità della merce inoltrata nella catena logistica multimodale, ottenibile dal riuso coordinato delle piattaforme di monitoraggio nazionale, autotrasporto, nave e ferrovia. Oggi le piattaforme di monitoraggio nazionale non dialogano tra loro; anche i sistemi territoriali, (*Port Community System*, interporti, autoporti e retroporti) dialogano solo verticalmente con i propri utenti e con le piattaforme.

Il sistema doganale costituisce l'unico elemento di raccordo. L'integrazione delle piattaforme logistiche attraverso l'infrastruttura immateriale consentirebbe, nel breve termine, a costi contenuti, di rilanciare la competitività del sistema logistico nazionale, beneficiando di una rete virtuale nazionale per l'individuazione e la rimozione dei nodi di inefficienza nella movimentazione multimodale delle merci. Si tratta di replicare il modello già realizzato dall'Agenzia per lo sportello unico doganale. Come potete vedere, nel documento è rappresentata la necessità di mettere insieme le diverse piattaforme telematiche, compreso il SISTRI.

Il dialogo con i clienti è costruito in altro modo. Normalmente gli sviluppi che sono stati fatti per alcuni settori sono partiti da una norma, con l'idea di costruire poi il dialogo telematico. Noi abbiamo lavorato sempre al contrario: siamo arrivati, oggi, al 99,8 per cento — cioè milioni — di dichiarazioni telematiche senza una norma, perché l'analisi del processo è stata fatta con gli utenti e il sistema deve dialogare con le aziende. La costruzione normativa viene quindi dopo la procedura: la procedura va studiata prima. L'analisi di processo va fatta prima, altrimenti ci troviamo esattamente nelle condizioni del SISTRI, un sistema dove è intervenuta la norma ma i processi non c'erano. In tal caso, i sistemi vengono male accolti dagli utenti e non funzionano...

ALESSANDRO PAGANO. Però mentre nel sistema verticale è facile e voi avete un « dominio psicologico »...

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. C'è una sorta di egemonia culturale...

ALESSANDRO PAGANO. Egemonia culturale logica, lo dico con riconoscimento. Invece, tra orizzontali siete tra pari, quindi è complicato...

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. È complicato su competenze formali, però a volte la crescita ha bisogno di forzare sulle competenze formali.

ALESSANDRO PAGANO. Diteci come...

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Non so se abbiamo l'egemonia culturale della materia, però sicuramente abbiamo percorso una strada diversa rispetto alle solite tecniche, laddove le competenze si attribuiscono normativamente e poi si pensa a costruire il sistema: noi siamo partiti dal sistema.

È come per l'innovazione si partisse dal matematico e non dal giurista. Il giurista serve, naturalmente, però il matematico deve prima dare il percorso logico necessario a far interagire tutti gli attori. Diversamente avremo riforme che o non vengono accolte dall'utente o producono un costo sullo stesso, oppure un'amministrazione non è in grado di gestirle. Bisogna cercare un approccio diverso, ovviamente faticoso. Per far questo abbiamo impiegato anni di tavoli, di rapporti curati quasi quotidianamente con associazioni e vari soggetti.

Non è semplice diventare un polo d'attrazione per quanto riguarda il mondo dei privati. Il dialogo è molto più facile con l'utente privato che tra amministrazioni. Abbiamo avuto meno difficoltà, nella telematizzazione delle accise, a lavorare con i sistemi aziendali e a metterli in rete (e ad avere oggi un magazzino della distilleria, che deteniamo noi, evitando loro di fare i registri), piuttosto che nel dialogo con le altre amministrazioni, cosa molto

più complessa. Lì vale la tecnica dell'arrocco, per la paura di perdere competenze con l'innovazione tecnologica. Invece, la tecnologia va introdotta: non vogliamo altre competenze, ma quelle che ci sono vanno esercitate in un'ottica innovativa, che porta ai nuovi sistemi.

Vengo a parlare dello sportello unico doganale. Ancor prima di importare ed esportare, in molti casi gli operatori devono rivolgere istanza a più amministrazioni, trasmettendo a ognuna di esse informazioni e dati talvolta identici nella sostanza per ottenere le rispettive autorizzazioni, i permessi, le licenze, i nullaocta di volta in volta necessari.

Dal punto di vista dei soggetti pubblici interessati alle operazioni di importazione ed esportazione, va considerato che la gestione del gran numero di atti e documenti normalmente cartacei richiede l'impiego di considerevoli risorse umane. Va aggiunto che l'assenza di un efficace coordinamento tra le autorità competenti a effettuare i controlli al momento dello sdoganamento può causare in capo alle aziende costi aggiuntivi dovuti alla ripetuta movimentazione delle merci e tempi più lunghi di giacenza in deposito dei *container*. Costi e tempi del processo di sdoganamento sono il risultato dell'interazione di tutti gli attori coinvolti a vario titolo nel momento doganale: autorità portuali, terminalisti, Guardia di finanza, Capitanerie di porto, Servizio di sanità marittima, Servizio veterinario, Servizio fitopatologico, Corpo Forestale, Agenzie marittime, case di spedizione, spedizionieri doganali.

All'esigenza di individuare misure di semplificazione per razionalizzare, velocizzare, unificare l'espletamento dei controlli allo sdoganamento è stata data risposta con l'istituzione dello Sportello unico doganale. Anche questo è un esempio di lotta sulle competenze: lo sportello unico doganale ha avuto un *iter* di undici anni, con otto riproposizioni di un DPCM. Tutto stava nei rapporti orizzontali tra varie pubbliche amministrazioni. Lo sportello unico doganale rientrava in una norma del 2003: oggi è attivo presso le

principali dogane e grazie all'interoperabilità con il Ministero della salute gestisce oltre l'80 per cento di tutte le operazioni che possono essere soggette a un controllo effettuato da un'amministrazione diversa dalla dogana. Questo significa meno carta, cioè che le aziende non hanno bisogno di presentare il documento cartaceo in dogana. Oggi il *front-office* degli uffici doganali è un decimo; è tutto più semplice, con minori costi aziendali e minori costi anche per la pubblica amministrazione. Nei porti dove è attivo lo sportello unico doganale si è ottenuta una significativa riduzione dei tempi e dei costi complessivi del momento doganale. Grazie allo sportello unico la dichiarazione può essere presentata prima del rilascio dei certificati e i nulla osta, e i controlli di competenza delle altre amministrazioni sono eseguiti contestualmente agli eventuali controlli doganali, riducendo così anche i costi di movimentazione del *container*. Prima c'era il controllo della dogana o il controllo del veterinario o del fitopatologo: immaginate cosa significava spostare il *container* con la gru, caricarlo, spostarlo, metterlo in visita, passare attraverso lo spedizioniere, il veterinario, l'ufficiale della Guardia di finanza. Oggi il controllo avviene in un unico momento, la movimentazione è una sola, e abbiamo dimezzato questo tipo di costi.

Quanto già realizzato dall'Agenzia, come già detto, anticipa le disposizioni del Codice doganale dell'Unione che all'articolo 47 auspica la realizzazione del *single window* doganale, per la quale, come specificato in premessa, sono da definire sia le disposizioni di applicazione sia i correlati sviluppi informatici; sviluppi e *road-map* che prendono spunto dal modello attuato in Italia. A livello comunitario non è ancora stato definito, ma noi l'abbiamo anticipato e lo usiamo: o ce lo contestano o facciamo scuola. La nostra idea è di essere un Paese pilota.

Lo sportello unico doganale è altresì la declinazione operativa degli auspici contenuti nel Codice dell'amministrazione digitale e contenuti anche nel Piano Desti-

nazione Italia nella Misura 16 riguardante l'incremento dell'efficienza del ciclo di *import-export*. La Misura 16 recepisce la proposta da tempo avanzata dall'Agenzia di modificare il quadro normativo per consentire di ampliare l'arco orario di servizio degli uffici doganali ad alta intensità di traffico, portandolo ad h 24. Con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, contenente le misure per avviare il Piano Destinazione Italia, convertito con legge 21 febbraio 2014, è stato modificato l'articolo 1, prevedendo che, con determinazione del direttore dell'Agenzia dogane e monopoli, sono individuati gli uffici doganali in cui l'operatività di cui al precedente periodo è assicurata anche per l'espletamento dei controlli e delle formalità inerenti alle merci che circolano in regimi diversi dal transito, a condizione che nell'ufficio doganale la consistenza del personale in servizio sia superiore a quella dell'anno precedente in misura tale da garantire la copertura dell'orario prolungato.

Con una determinazione è così possibile estendere l'h24 anche, ad esempio, al porto di Genova. Ovviamente c'è una condizione di salvaguardia, in quanto non si possono stabilire turni in mancanza di personale; tuttavia, se si riesce a recuperare personale, magari con la mobilità, e se il porto è nelle condizioni di sostenere l'h 24 (bisogna verificare se il settore privato reagisce in questo senso), noi siamo pronti.

La predetta legge di conversione ha inoltre inserito il comma 2-*bis*, che modifica i tempi previsti per la conclusione dei controlli di competenza delle varie amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento. Senza tener conto della peculiarità di ciascun procedimento, viene imposto « il termine massimo di un'ora per il controllo documentale e di cinque ore per la visita merce. Nel caso di controllo che richieda accertamenti di natura tecnica, anche laddove occorra il prelievamento di campioni, i tempi tecnici per conoscere i relativi esiti non possono superare i tre giorni. Del mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente

comma risponde il responsabile del procedimento amministrativo ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 ». Va precisato — questo è stato un emendamento inserito con il nostro parere contrario — che i tempi di conclusione dei controlli documentali e delle visite merci di competenza dell’Agenzia, in ragione del percorso evolutivo compiuto, sono già allineati a un’ora e a cinque ore. Dovete sempre togliere il 97 per cento, che non subisce controlli se non quello automatizzato. Di quello che resta, noi eravamo già dentro i tempi.

Una tale compressione dei tempi previsti per i controlli per le altre amministrazioni non appare invece immediatamente praticabile. È di tutta evidenza la ricaduta negativa delle norme in esame sul piano dei costi derivanti dal contenzioso. Va inoltre sottolineato che la tempistica indicata — tre giorni — per conoscere gli esiti di eventuali accertamenti di natura tecnica (analisi di laboratorio, radiometrici) non appare concretamente praticabile, sia perché quasi mai gli accertamenti tecnici potrebbero concludersi nei tempi indicati, essendo regolati da standard operativi comunitari, sia perché non sempre gli esami tecnici sono espletati dai laboratori di questa Agenzia. Essi infatti sono spesso demandati ad altri organi tecnici e forze specialistiche (Corpo forestale dello Stato, Carabinieri, NAS, ARPA per la sicurezza ambientale), i cui tempi di intervento, anche da un punto di vista logistico e di coordinamento, variano secondo gli standard operativi in relazione al rischio riscontrato e non potrebbero in nessun caso essere ridotti ai tempi indicati nell’emendamento senza pregiudicare la qualità dei controlli medesimi.

Sembra banale, ma pensate ai controlli sui prodotti alimentari in arrivo. L’Expo 2015 riguarderà i prodotti alimentari, l’alimentazione, i prodotti naturali, il legname: se arriva il controllo del fitopatologo e l’analisi di laboratorio richiede più di tre giorni mi sembra cosa saggia per difendere la qualità del cibo italiano, difenderci da eventuali parassiti che si possono annidare in alcuni legnami, che quindi vanno con-

trollati accuratamente. Per noi la normativa introdotta, con un emendamento a firma Oliaro, pone seri problemi rispetto alla tutela della qualità del prodotto italiano.

Siamo abituati ad avere a che fare con due fronti: uno è quello del commercio rapido, che riguarda più il trasporto, lo sdoganamento; l’altro è quello delle imprese che devono tutelare la qualità del prodotto italiano. Lì sta il dilemma doganale: un filtro adeguato è necessario, e non si tratta di una dogana di protezionismo, ma di una dogana di tutela.

Oltre allo sportello unico doganale l’Agenzia ha sperimentato ulteriori infrastrutture immateriali e processi innovativi. Tra questi merita particolare attenzione il progetto « Il Trovatore » che utilizza anche tecnologie di radiofrequenza. Scegliamo nomi di opere verdiane: partecipando all’Organizzazione mondiale dogane ed essendo una delle dogane di punta, da quando nel 2003 abbiamo introdotto AIDA, attribuire nomi di opere verdiane significa diffondere una cultura del *made in Italy*. L’Organizzazione mondiale dogane conta 174 Paesi e presentare i progetti in quel contesto — ultimamente sono sempre i più innovativi — significa fare pubblicità all’Italia.

Il progetto « Il Trovatore » utilizza tecnologie di radiofrequenza (RFId) per la sigillatura, assicura il tracciamento a distanza dei *container* mettendo a disposizione dei soggetti coinvolti nel ciclo portuale e aeroportuale strumenti telematici per gestire sbarco e imbarco delle merci, entrata e uscita dai *terminal* magazzini situati nei porti e negli interporti.

Il progetto, realizzato a seguito di un accordo di collaborazione siglato nel 2009 con UIRNet e di un *memorandum of understanding* siglato nel 2008 con JRC, oltre a garantire aspetti connessi al controllo doganale, consente il monitoraggio in tempo reale della movimentazione dei *container* caricati su automezzi controllati a distanza dalla piattaforma logistica nazionale gestita da UIRNet, fornendo informazioni utili a ottimizzare il flusso delle

merci e a ridurre i costi della logistica. In questo caso si riducono anche i costi assicurativi del trasporto, perché avendo gestito con il satellitare il *container*, e sapendo che è chiuso con il *chip* che dialoga con il nostro sistema, a quel punto è evidente che l'assicurazione del carico può ridurre notevolmente il costo aziendale.

Il progetto comprende implementazioni di interoperabilità tra *Port Community System*, sistema doganale e piattaforme logistiche territoriali per favorire la digitalizzazione della *supply chain*. In tale direzione il già citato decreto-legge n. 145 ha previsto la realizzazione del modulo informatico telematico di interconnessione del sistema di gestione della rete logistica nazionale con la piattaforma logistica nazionale digitale, con particolare riferimento al corridoio doganale virtuale, prevedendo anche la possibilità per il soggetto attuatore unico UIRNet di stipulare apposita convenzione con le società Expo 2015 Spa e Fiera Milano Spa, e con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli: questo sarà il corridoio rapido per Expo.

La norma citata prevede di rendere strutturali le sperimentazioni già condotte dall'Agenzia nell'ambito dell'accordo di collaborazione siglato nel 2009 con UIRNet per l'attivazione dei corridoi controllati. In parallelo, l'Agenzia collabora a numerosi progetti comunitari dei programmi TEN-T e 7^o-FP al fine di reperire risorse finanziarie e per ottenere di fatto la certificazione comunitaria delle innovazioni procedurali in sperimentazione. Potete vedere sul documento alcuni dei progetti finanziati dalla Commissione europea.

Grazie all'attivazione dello sportello unico doganale, alla completa digitalizzazione dei *cargo manifest* e avvalendosi del sistema di monitoraggio della piattaforma del traffico navale, l'Agenzia ha attuato, in stretta collaborazione con il Comando generale delle Capitanerie di porto, sempre in via sperimentale, lo sdoganamento in mare, in attesa che tale istituto sia compreso nelle norme comunitarie. Si tenga

presente che le dogane di altri Stati membri, non gestendo direttamente gli *e-manifest*, senza il manifesto telematico anticipato non potrebbero attuare analoghe semplificazioni.

Il progetto consente agli operatori di trasmettere le dichiarazioni di importazione mentre le merci sono ancora in viaggio verso i porti nazionali, a bordo di navi provenienti dall'estero, consentendo alla dogana e alle altre amministrazioni coinvolte nello sportello doganale di anticipare l'effettuazione delle analisi dei rischi e svincolare, ancora prima dell'arrivo, le merci per le quali non si ritiene necessario effettuare alcun controllo fisico.

Lo sdoganamento in mare ridurrà o addirittura, in molti casi, eliminerà completamente i tempi di stazionamento delle merci nei *terminal* di sbarco, con ovvi benefici per le aziende anche in termini di costi. La nuova procedura potrà essere utilizzata per le merci caricate a bordo dei cargo la cui navigazione, una volta varcati i distretti del Mediterraneo, sarà seguita dai sistemi satellitari delle Capitanerie di porto che segnaleranno alla dogana eventuali deviazioni non previste, al fine di evitare sbarchi non autorizzati della merce.

Abbiamo fatto dunque un collegamento con le Capitanerie di porto e il loro sistema dialoga con il nostro; se sappiamo che la nave destinata a Genova è entrata da Gibilterra e la Capitaneria di porto assicura che in un dato momento la nave è nelle sue acque con direzione Genova e non ha chiesto alcun approdo prima di Genova, possiamo svincolare la merce prima che la nave entri in porto, con ore d'anticipo. Questo significa che si può dare l'appuntamento all'autotrasportatore per il momento in cui arriva la nave, la gru carica e il camion se ne va. Ciò significa programmare le uscite dal porto di Genova o della Spezia, decongestionare le autostrade, insomma significa un altro sistema, semplicemente mettendo in rete Capitanerie di porto, dogane, UIRNet.

La procedura è stata avviata dal 25 febbraio di quest'anno presso i porti di

Genova e La Spezia e sono in corso le attività di estensione in altri porti, anche al fine di facilitare l'arrivo dei notevoli quantitativi di merci destinati all'Expo 2015.

La corrispondente procedura di sdoganamento in volo è invece già attiva dal 2008, grazie alla collaborazione con il settore dei corrieri aerei e con Assaeroporti.

In vista dell'Esposizione universale 2015 che si terrà a Milano, considerato che gli aspetti doganali hanno sempre concorso in maniera significativa alla riuscita delle precedenti edizioni, l'Agenzia ha da tempo avviato un'analisi dei punti di forza e di debolezza dell'impianto doganale predisposto per l'Expo 2010 tenutosi a Shanghai e soprattutto per quello del 2008 tenutosi a Saragozza, in considerazione del fatto che quest'ultimo si è svolto in un Paese dell'Unione europea, quindi nel rispetto della normativa doganale comunitaria.

Al fine di individuare proposte di semplificazione rispettose della normativa e inquadrare in un'ottica di sistema, l'Agenzia ha sfruttato l'iniziativa del Comitato di coordinamento, già sperimentato con successo, adottata per l'avvio dello sportello unico doganale. A tale scopo il predetto Comitato, al quale già partecipano rappresentanti dei Ministeri della salute, dello sviluppo economico, delle politiche agricole, degli affari esteri, è stato integrato anche con rappresentanti della società Expo 2015 e dell'Agenzia delle entrate.

In realtà, è stato Expo 2015, tramite il commissario Sala, a darci incarico di regolamentare l'attività delle altre amministrazioni. Nel quadro delle norme connesse all'Expo sono state individuate innovazioni procedurali che poggiano sulle semplificazioni già attuate in sperimentazione, quali, con riferimento alle merci: estensione dello sdoganamento in mare a tutti i porti di ingresso delle merci destinate ad Expo; trattamento prioritario per un più veloce sdoganamento nei porti e aeroporti di arrivo; un *fast corridor* per l'inoltro immediato delle merci arrivate

via mare e aereo ai punti di sdoganamento (ne è prevista l'attivazione di uno dedicato in prossimità dell'area Expo) con trasferimento su gomma attraverso i corridoi controllati dalla piattaforma logistica nazionale oppure via ferrovia; un portale di monitoraggio *real time* delle merci destinate ad Expo, in modo che si sappia sempre dove trovare cosa; l'applicazione centralizzata sviluppata dall'Agenzia per i controlli fitosanitari di competenza MIPAAF, nelle more delle realizzazioni in carico al MIPAAF stesso, secondo gli standard previsti dallo sportello doganale; potenziamento dei presidi deputati ai controlli alle importazioni nei siti individuati come punti di ingresso o punti di sdoganamento; predisposizione di linee guida e di istruzioni di supporto ai Paesi partecipanti, da diffondere anche attraverso l'Organizzazione mondiale dogane; individuazione di regimi nazionali dedicati per le merci destinate ad Expo. Con riferimento ai visitatori: digitalizzazione delle procedure di *tax refund* per la restituzione dell'IVA pagata a fronte dell'acquisto di merci che usciranno dal territorio nazionale e, infine, canali preferenziali per semplificare e velocizzare l'operazione di dichiarazione doganale per l'ammissione temporanea, con sospensione del pagamento dei dazi e dei diritti, delle apparecchiature tecniche a seguito dei numerosi giornalisti e *troupe* radiotelevisive estere che seguiranno l'evento.

Doing business 2014: chiave di lettura dell'indicatore *trading across borders*. Nell'ottobre scorso la Banca mondiale ha pubblicato il rapporto *Doing Business 2014*, undicesima edizione di un compendio di rapporti riguardanti la facilità di gestione di un'impresa in 189 Paesi, dall'Afghanistan allo Zimbabwe. Il rapporto, suddiviso in dieci sezioni ciascuna contenente specifici indicatori, stila una graduatoria degli Stati e, attraverso l'esame delle relative disposizioni normative e prassi, ne individua eventuali criticità e possibili miglioramenti.

La sezione « *trading across borders* » misura tempi e costi associati all'esportazione e all'importazione. Tempi e costi sono rilevati da un questionario compilato da contributori individuati dalla stessa Banca mondiale, la cui identità è mantenuta riservata. Per uniformità di rilevazione, il questionario riguarda un caso di specie identico per tutti i Paesi: l'*import-export* via mare di un *container* standard, effettuato da una piccola/media impresa nazionale con sede nella capitale dello Stato, attraverso il principale porto marittimo italiano. Si tratta cioè di una società di Roma che fa uscire un *container* o fa entrare un *container* da Genova nel periodo dal giugno 2012 al giugno 2013.

Nell'edizione 2014 del rapporto *Doing Business*, l'Italia si è classificata al sessantacinquesimo posto nell'ambito del *ranking* generale e al cinquantaseiesimo nella specifica classifica dell'indicatore *trading across borders*. Tanto premesso, si fornisce una lettura critica del suddetto indicatore. Secondo i dati estratti dalle risposte fornite dai contributori italiani, in Italia per il caso di specie in questione sono necessari 18 giorni e 1.145 dollari per l'importazione, 19 giorni e 1.195 dollari per l'esportazione. Riguardo al totale dei giorni, sette sono necessari per ottenere il titolo di credito relativo alla transazione commerciale. Una polizza di carico costa a un'impresa sette giorni in banca. Nel 97 per cento dei casi noi sdoganiamo tra quindici secondi e quattro minuti, invece occorrono sette giorni per una polizza di carico. Però questo va sull'indicatore « velocità doganale ».

PRESIDENTE. Questo è un punto su cui la Commissione potrebbe aiutarvi.

ALESSANDRO PAGANO. Come li aiutiamo?

PRESIDENTE. Intanto acquisiamo i dati.

ALESSANDRO PAGANO. Loro *motu proprio* si stanno muovendo bene...

GIUSEPPE PELEGGI, direttore dell'*Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Vi dirò di più. Ultimamente, nel corso di una audizione nella Commissione per la semplificazione Confetra ha citato questa statistica per sostenere che in Italia abbiamo problemi sulla logistica e su questa statistica ha svolto un ragionamento. A maggior ragione, prima di essere messi in croce un'altra volta con una statistica come questa e provocare un danno all'intero Paese e all'intera rete portuale italiana, dobbiamo andare a scoprire cosa c'è dentro e piano piano lo stiamo facendo.

SALVATORE SCIASCIA. Mi pare di aver capito che nei tempi dell'operazione ci sia anche il discorso dell'arrotondamento dei dieci minuti al giorno. Mi sembra una cosa particolarmente grave.

GIUSEPPE PELEGGI, direttore dell'*Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Questo è il piede di appoggio della statistica. Vorrei però dire a loro discolpa che se contano un giorno all'Agenzia che impiega meno di cinque minuti nel 97 per cento dei casi, immagino che un giorno valga anche per Amburgo, e questo ci mette tutti sullo stesso piano. Bisogna però capire cosa avviene altrove e anche quanto conta una statistica di diffusione internazionale (se i delegati della Banca mondiale sulla rete degli investitori e quindi anche degli importatori leggono questi dati) con un campione non stratificato, non solido dal punto di vista statistico.

Gli esperti ci contesterebbero che un tale campione non corrisponde al coefficiente di correlazione di Bravais-Pearson, quindi un campione statistico non adeguato per trarre conclusioni affidabili. In questo caso si interrogano sette persone, da anni sempre le stesse (così ci hanno detto), e non sappiamo chi siano.

PRESIDENTE. Chi sono queste persone?

GIUSEPPE PELEGGI, direttore dell'*Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Non lo sappiamo, è un dato riservato.

PRESIDENTE. Almeno sapere con quali criteri sono state scelte: età, settore di attività...

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Sicuramente non sono le grosse aziende.

TERESA ALVARO, *direttore centrale tecnologie per l'innovazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Piccole e medie aziende, con sede a Roma, che utilizzano il porto di Genova.

PRESIDENTE. La cosa che non capisco è come si possa accettare una valutazione statistica senza avere un campione rappresentativo. O si dice chiaramente che sette persone danno queste risposte, ma definire « campione » un campione, appunto, non rappresentativo è un dato con rilevanza penale. Visto che stiamo parlando di dogane, mi sembra strano che possano farlo. O voi siete stati poco attenti in questi anni nell'accettare una cosa del genere, altrimenti non avete intenzione di contestarla.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Abbiamo contestato diverse volte la circostanza e siamo tuttora in trattativa ...

PRESIDENTE. Stiamo parlando delle dogane: se intendete contestare questo dato, scrivete a chi lo diffonde che intendete denunciarlo, altrimenti accettate una situazione. Se lei dice che questo dato statistico non esiste, non può accettarlo. Quindi, mi faccia vedere cosa ha fatto per dire che non lo accetta.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Le porteremo la documentazione: abbiamo fatto contestazioni in diverse sedi.

TERESA ALVARO, *direttore centrale tecnologie per l'innovazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. L'indicatore non riguarda soltanto le dogane. Il pro-

blema è che la scelta fatta dalla Banca mondiale è molto rigida, come spieghiamo anche nel prosieguo. Abbiamo proposto una modifica dell'indicatore in relazione al fatto che viene anche considerata la regolamentazione a contorno. Su questo, avendo potuto dimostrare che molti degli elementi di novità procedurale avevano influenzato positivamente il ciclo di *import-export*, nell'ultimo anno abbiamo recuperato quattro posizioni. Dopodiché stiamo partendo all'attacco per verificare come l'indicatore sia da aggiornare in relazione al fatto che il commercio mondiale è cambiato. A fronte dell'indicatore *trading across border* abbiamo l'accordo di Bali che divide i Paesi in categorie, poiché è chiaro che non tutti hanno la stessa prontezza, non tutti utilizzano strumenti digitali; quindi, bisogna guardarsi intorno e considerare il mutamento dello scenario. È un lavoro critico che dura da circa due anni.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Tutto ciò premesso si fa notare che il totale dei tempi è calcolato non tenendo conto della simultaneità di alcune operazioni (loro vanno per sommatorie); i tempi attribuiti alla dogana non corrispondono ai tempi effettivi, poiché il metodo adottato arrotonda comunque a un giorno anche intervalli di tempo inferiori al minuto. L'Agenzia, per il tramite della Banca d'Italia, si è attivata per rappresentare alla Banca mondiale l'inefficienza dell'indicatore e del metodo di rilevazione a fronte del mutato contesto del commercio internazionale. In particolare, l'indicatore non ammette la valutazione dei benefici della cosiddetta « procedura domiciliata », ossia lo svolgimento delle formalità degli eventuali controlli doganali direttamente presso la struttura dell'operatore, utilizzata da oltre l'82 per cento degli operatori; non tiene conto delle riduzioni dei tempi e dei costi ottenuti digitalizzando la catena della logistica. Peraltro, le innovazioni introdotte declinano le raccomandazioni

da ultimo riprese dall'Accordo di facilitazione degli scambi, siglato a dicembre 2013 dai 159 membri dell'Organizzazione mondiale del commercio.

PRESIDENTE. Vista l'ora, propongo di sospendere l'audizione. Riprenderemo la prossima settimana.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*. Porteremo anche gli indicatori che usa la Banca mondiale.

PRESIDENTE. Grazie. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 18 aprile 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17STC0003320