

COMMISSIONE VI
FINANZE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

11.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 APRILE 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANFRANCO CONTE

INDI

DEL VICEPRESIDENTE COSIMO VENTUCCI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Aronica Alessandro, <i>Direttore area centrale personale e organizzazione</i>	27, 28, 29
Conte Gianfranco, <i>Presidente</i>	3	Bricca Cinzia, <i>Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici</i>	24, 26, 27
Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, Giuseppe Peleggi, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Causi Marco (PD)	17, 21, 28
Conte Gianfranco, <i>Presidente</i>	3, 13, 18 19, 20, 23	De Santis Walter, <i>Direttore area centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti</i>	30
Ventucci Cosimo, <i>Presidente</i>	13, 15, 21, 26 27, 28, 29, 32	Peleggi Giuseppe, <i>Direttore dell'Agenzia delle dogane</i>	3, 15, 18, 19, 20 21, 22, 23, 27, 30
Alvaro Teresa, <i>Direttore area centrale tecnologie per l'innovazione</i>	23, 32	ALLEGATO: Documentazione consegnata dal direttore dell'Agenzia delle dogane	33

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-Repubblicani: Misto-LD-R.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANFRANCO CONTE

La seduta comincia alle 14,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, Giuseppe Peleggi, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, Giuseppe Peleggi, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia.

Saluto il dottor Giuseppe Peleggi, direttore dell'Agenzia delle dogane, la dottoressa Cinzia Bricca, direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici, l'ingegner Walter De Santis, direttore area centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti, la dottoressa Teresa Alvaro, direttore area centrale tecnologie per l'innovazione e il dottor Alessandro Aronica, direttore area centrale personale e organizzazione.

Come concordato, il direttore Peleggi ci ha fornito ampia documentazione, che è stata acquisita agli atti e posta in distribuzione.

Do ora la parola al direttore dell'Agenzia delle dogane.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Signor Presidente della Commissione, onorevoli deputati, vi ringrazio innanzitutto per questo invito e per l'occasione che viene concessa all'Agenzia delle dogane. Nel corso di questo breve intervento sarebbe stata mia intenzione illustrare nel modo più completo possibile tutte le attività che caratterizzano l'operare dell'Agenzia, i risultati conseguiti e quelli che vorremmo perseguire mediante i progetti che ci proponiamo di realizzare. Per fortuna, la vita ci sottopone a continui bagni di umiltà, per cui, a fronte dell'aspirazione alla sintesi perfetta, si finisce, come nel mio caso, per presentare una sequenza di informazioni estremamente frammentate, con uno stile quasi tipico della scrittura minimalista. Mi scuso di tutto ciò anticipatamente, pregandovi di aiutarmi a leggere il filo logico della relazione sul versante delle problematiche che lascia sottese e che, forse, solo in minima parte lascia trasparire.

L'Agenzia, istituita nel 2001 nella sua veste di autorità doganale, esercita le attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali. Verifica e controlla, inoltre, scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa, contrastando peraltro illeciti di natura tributaria ed extratributaria.

Il mondo doganale si confronta quotidianamente con una sfida ardua, che vede contrapporsi all'esigenza di assicurare controlli in tempo reale quella di non incidere negativamente sulla celerità dei traffici.

Peraltro, nel corso degli anni, la tipologia dei controlli ha subito un'evoluzione che ha reso necessario un aggiornamento

degli strumenti, delle procedure operative e delle professionalità dei funzionari che ne curano l'esecuzione.

La missione dell'Agenzia, che opera essenzialmente sulla base di normative di rango comunitario, oltre alla tutela delle risorse proprie della comunità, riscosse attraverso i dazi doganali, è sempre più orientata a garantire la regolarità del commercio internazionale contrastando i traffici illeciti di droga, armi, animali, beni del patrimonio culturale, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza.

Nel 2008 le amministrazioni doganali degli Stati membri hanno ricevuto più di 176 milioni di dichiarazioni (pari a circa 5,5 dichiarazioni al secondo), di cui 63 milioni in procedura ordinaria, 104 milioni in semplificata e 9 milioni di transito, ed effettuano oltre 6 milioni di controlli fisici. Il numero dei « singoli », ovvero delle operazioni di *import/export*, presentato nelle dichiarazioni è ammontato, invece, a 294 milioni.

Dal canto loro, le dogane italiane trattano circa 1 dichiarazione ogni 2 secondi. Nel 2008, a fronte di circa 10 milioni e 500 mila dichiarazioni (e circa 18 milioni di singoli), sono stati effettuati 330 mila controlli fisici, in linea con la media europea. L'Agenzia, peraltro, tratta circa 21 milioni di dichiarazioni di scambi intracomunitari e 500 mila dichiarazioni accise.

In merito ai controlli può essere utile anticipare alcuni dati, estratti dalla bozza del Rapporto per il 2008 curato dalla TAXUD per la Commissione europea (il cosiddetto MOR — *Measurement of results*), relativi alla comparazione dei livelli di controllo realizzati dalle diverse dogane comunitarie. A fronte di un livello medio di controlli documentali alle importazioni pari al 17,6 per cento, l'Italia presenta una quota del 5,4 per cento; per i controlli fisici, invece, la media comunitaria si colloca sull'8,5 per cento e l'Italia al 9,6 per cento per quanto riguarda le importazioni, mentre si pone al di sotto della media nelle esportazioni (un livello del 2,6 per cento rispetto al tasso comunitario del 3,7

per cento). Di fatto, nella nostra composizione si riflette un modello *export led*.

Con riferimento alla platea degli operatori commerciali a vocazione internazionale attivi in Italia, si rileva che le imprese nazionali che effettuano scambi extra UE (importazioni/esportazioni/transiti) sono oltre 300 mila. A queste vanno poi aggiunte le oltre 270 mila imprese che effettuano scambi intracomunitari e le oltre 80 mila imprese che operano nel settore accise.

Sono numeri che riflettono l'intensità dei traffici e che fanno delle dogane un attore di primo piano sulla scena del commercio internazionale.

Solo servizi doganali estremamente efficienti possono gestire un simile carico di lavoro senza provocare gravi ritardi o consentire il passaggio di merci fraudolente, indesiderabili o illegali

L'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati per favorire la fluidità dei traffici e la competitività delle imprese nazionali e di sistemi di gestione del rischio in grado di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale.

AIDA, il sistema informatico doganale, consente la telematizzazione degli scambi di documenti, offre servizi standardizzati e integrati che agevolano il commercio e riducono i costi di transazione, incrementa le potenzialità delle attività di analisi e gestione dei rischi, strumentali all'effettuazione di controlli mirati.

La complessità operativa particolare che caratterizza la missione doganale è stata trasformata in opportunità: la scelta strategica di fornire un servizio di sdoganamento in cui è integrata l'attività di controllo si è rivelata cruciale per velocizzare le operazioni di *import/export* ed ottenere una crescente efficacia dei controlli.

L'aver offerto alla comunità degli operatori servizi ad elevato valore aggiunto ha favorito l'adesione spontanea al servizio telematico di sdoganamento: solo il 4 per cento di 11 milioni di dichiarazioni doganali annue di importazione, esportazione e transito è presentato su carta.

Ogni dichiarazione doganale presentata è trattata dal sistema ed esaminata dal circuito doganale di controllo, che prevede ad indirizzarla a 4 canali di controllo (verde, giallo, arancione e rosso) in relazione all'associabilità a profili di rischio basati su una combinazione degli elementi della dichiarazione (origine, provenienza, destinazione, merci, imballaggi, eccetera): il canale rosso prevede il controllo documentale e fisico delle merci (VM); quello arancione il controllo documentale e mediante scanner a raggi X dei mezzi di trasporto e dei container (CS); quello giallo il controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (CD); quello verde il controllo automatizzato (CA).

La definizione dei profili di rischio si basa su una costante attività di *intelligence*, che raccoglie, collega e valuta informazioni provenienti dall'analisi dei flussi e da numerose banche dati nazionali e comunitarie. Un processo ciclico di valutazione e correzione dei profili di rischio in relazione ai risultati dei controlli (l'esito di ogni controllo è registrato a sistema) consente al sistema di gestione automatizzata del rischio di « autoapprendere » dai risultati ottenuti per accrescere l'efficacia e la selettività dei controlli, riducendone progressivamente la quantità.

I profili soggettivi riducono o aumentano il rischio a seconda che i soggetti i quali intervengono nell'operazione figurino nella *white* ovvero nella *black list*. Attraverso un processo volontario di *audit* le imprese possono ottenere la certificazione del grado di affidabilità, secondo il modello comunitario AEO (*Authorized economic operator*), alla quale è collegato un livello di controllo personalizzato.

La scelta del porto presso il quale effettuare le attività di imbarco e sbarco, oltre che da valutazioni logistiche, può essere influenzata da tempi e costi di sbarco e di introduzione nel mercato. Costi e tempi sono il risultato dell'interazione di tutti gli attori coinvolti a vario titolo nel « momento doganale », ovvero l'insieme dei processi di pertinenza doganale integrato con le attività degli altri

soggetti (autorità portuale, terminalisti, Guardia di finanza, capitaneria di porto, servizio di sanità marittima, servizio veterinario, servizio fitopatologico, Corpo forestale, agenzie marittime, case di spedizione, spedizionieri doganali, eccetera). La frammentazione del processo di sdoganamento può comportare il controllo di oltre settanta documenti diversi (fatture, licenze per *import* ed *export*, autorizzazioni, certificati fitosanitari e veterinari, e via dicendo) e, in corrispondenza, l'attesa dell'esito dei controlli esercitati da più di venti enti e soggetti diversi. In assenza di un efficace coordinamento tra gli enti coinvolti, i costi della frammentazione ricadono sulle imprese.

Per queste ragioni, nell'ordinamento comunitario si è ritenuto di introdurre, con il Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 648 del 2005, il principio della unicità dell'operazione doganale, ovvero della contemporaneità dei controlli operati da diverse autorità e, quindi, dell'unicità dell'operazione doganale in tutte le sue componenti, e di affidarne alle dogane il coordinamento, da attuarsi di norma in via telematica. Ad oggi, lo sportello unico doganale, benché strumento indispensabile in termini di semplificazione e di trasparenza, non trova pratica attuazione nei piani di sviluppo comunitari.

Anticipando quanto sancito — in linea di principio — nel codice doganale comunitario, lo sportello unico doganale è stato inserito nella legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per l'anno 2004), appunto, per semplificare e razionalizzare le operazioni di importazione ed esportazione, mediante la riduzione dei termini delle attività istruttorie e dei controlli da effettuare, anche di competenza di amministrazioni diverse.

La norma citata affida allo sportello unico la funzione di coordinare, « anche per via telematica », i procedimenti di competenza delle altre amministrazioni relativi alle operazioni doganali, perseguendo lo sviluppo dell'interoperabilità dei sistemi informativi di tutte le diverse amministrazioni interessate.

Nel sistema disegnato dall'articolo 4, commi 57 e 58, della legge n. 350 del 2003 l'amministrazione doganale funge, dunque, da punto di coordinamento e di controllo del complesso delle informazioni e dei dati necessari allo sdoganamento, avvalendosi delle strutture informatiche utili a consentire il dialogo telematico con gli operatori economici e con i sistemi informativi delle altre amministrazioni coinvolte nel processo.

Il delineato quadro normativo di riferimento è, quindi, completato dal successivo comma 59, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati e con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi relativi all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione, validi fino a quando le amministrazioni interessate non provvederanno a stabilirli, in una durata comunque non superiore, con propri regolamenti ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990.

Nell'attesa che il travagliato iter di condivisione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri abbia termine, l'Agenzia prosegue gli sviluppi connessi. Declinando le linee guida del codice dell'Amministrazione digitale, è stato realizzato un modello operativo di sportello unico telematico, già utilizzabile per il trattamento dei titoli AGRIM-AGREX. Il modello sarà estendibile a tutte le amministrazioni una volta che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri avrà visto la luce. Le diverse amministrazioni integrano i processi di competenza (di cui rimangono titolari) offrendo a cittadini ed imprese una « interfaccia » unitaria. In altri termini, partendo dai dati raccolti con la dichiarazione doganale si innesca un processo telematico per la verifica della documentazione a sostegno della dichiarazione e per l'esecuzione dei controlli.

La Dogana come fattore di crescita economica.

Per agevolare lo scenario portuale italiano, l'Agenzia delle dogane ha avviato il progetto CARGO, che mette a disposizione degli attori del ciclo portuale funzionalità telematiche per la presentazione dei « manifesti merci in arrivo » e dei « manifesti merci in partenza » e per la gestione dei terminal-container.

Benché CARGO sia operativo da diversi anni, si rileva un'insufficiente adesione degli attori del ciclo portuale ai servizi telematici offerti dall'Agenzia: il 70 per cento dei cargo *manifest* è ancora presentato su carta (solo il 30 per cento dei cargo *manifest* è automatizzato e riguarda circa 2 milioni e 500 mila container).

Le tabelle riportate a pagina 6 della relazione illustrano l'utilizzo del servizio telematico per i manifesti merci in arrivo per regione, nonché con riferimento ai principali porti.

Decisamente residuale è l'utilizzo del manifesto telematico in partenza (ad oggi utilizzato parzialmente soltanto nel porto di Gioia Tauro), così come il dialogo telematico con i gestori di terminal container.

L'utilizzo dei servizi telematici di CARGO è condizione necessaria per dar corso in termini strutturali ad ulteriori innovazioni procedurali, cruciali per la rapidità e l'efficienza dei servizi portuali.

Una delle innovazioni introdotte con CARGO riguarda lo « sdoganamento in mare », attualmente in sperimentazione in alcuni porti liguri.

Con lo sdoganamento in mare (*preclearing*) le dichiarazioni doganali telematiche sono trasmesse prima che la nave entri in porto: Il sistema AIDA segnala i container da controllare affinché siano direttamente posizionati nelle aree di verifica e dà via libera ai container non a rischio, che possono essere immediatamente sdoganati, liberando lo spazio portuale.

Uno studio condotto dall'Agenzia in collaborazione con il CNIPA e il Politecnico di Milano per valutare la fattibilità dell'introduzione della tecnologia RFID (« dispositivi a radiofrequenza ») in ambito doganale ha evidenziato che l'apposizione dei RFID come « sigilli elettronici » sui

container produce benefici notevoli, consentendo di controllare con sistemi automatizzati la movimentazione dei container all'interno delle aree portuali e nei tragitti tra porto e retroporto.

A seguito dei risultati dello studio è stato siglato, ad agosto 2008, un accordo di collaborazione tra l'Agenzia delle dogane ed il Centro comune di ricerca della Commissione europea. Il CCR è il laboratorio di riferimento in materia di scienza e tecnologia per l'Unione europea ed ha il compito di fornire il sostegno scientifico e tecnico per la concezione, l'elaborazione, l'attuazione ed il controllo delle politiche dell'Unione.

La collaborazione fra l'Agenzia e la Commissione europea è indirizzata ad individuare soluzioni innovative basate su tecnologie RFID (*Radio-Frequency Identification*) per suggellare i container e controllarne a distanza la movimentazione, stabilendo un modello organizzativo di riferimento.

Per conseguire i predetti obiettivi è prevista la realizzazione di una infrastruttura comune per l'attivazione di un progetto pilota, l'elaborazione congiunta di programmi di formazione e di progetti di ricerca nonché la diffusione e la promozione dei risultati ottenuti agli utenti finali a livello internazionale.

L'accordo di collaborazione persegue i medesimi obiettivi del protocollo di intesa siglato a luglio 2008 tra l'Agenzia delle dogane, l'Autorità portuale di Livorno e l'interporto di Prato nel quadro delle iniziative volte a rilanciare la competitività del sistema portuale nazionale e conferma l'impegno dell'Agenzia nell'utilizzo strategico delle nuove tecnologie al fine di rendere più efficiente l'espletamento dei compiti istituzionali, di semplificare e migliorare la qualità dei servizi offerti all'utenza esterna.

Gli sviluppi connessi a RFID sono collocati nel nuovo progetto « Il TROVATORE » (anche noi, con queste denominazioni, diffondiamo la cultura del *made in Italy...*), che costituisce un'evoluzione delle strategie attuate con il progetto « CARGO ».

In corrispondenza ad ogni container elencato sul manifesto telematico in arrivo è indicato il terminal-container di destinazione, che può essere ubicato anche al di fuori degli spazi portuali (*dry-port/retroporto*). Se il gestore del terminal di destinazione ha attivato il dialogo telematico con la dogana può ricevere i container di competenza senza dar corso ad ulteriori formalità.

Sdoganamento in mare e procedure per l'utilizzo del *dry-port/retroporto* contribuiscono allo sviluppo dei porti nazionali, razionalizzando la gestione degli spazi portuali ed estendendone « virtualmente » la ricettività.

Fare gioco di squadra (senza reinventare la ruota).

Il trasporto marittimo, più economico, affidabile, poco inquinante, interessa il 70 per cento del totale degli scambi sul territorio comunitario ed il transito di circa 2 miliardi di tonnellate di merci diverse. Il potenziamento delle autostrade del mare è uno degli interventi ritenuti prioritari dalla Commissione europea al fine di potenziare l'intero sistema trasporti, con particolare interesse agli assi del Mar Baltico, dell'Arco Atlantico, dell'Europa Sud-orientale e del Mediterraneo occidentale. L'Italia ha una posizione geografica strategica che ha da sempre favorito relazioni commerciali verso l'area occidentale ed orientale, ma solo una maggiore attenzione alla portualità e all'intermodalità di un sistema dei trasporti integrato (ferro, gomma, acqua, aria), con una diversificazione per direttrici di traffico e di specializzazione merceologica, consentirà all'Italia di reinserirsi a pieno titolo ed in modo concorrenziale nella rete di trasporto transeuropea. L'adeguamento degli assetti infrastrutturali dei porti (fondali, banchine, spazi a terra, connessioni stradali e ferroviarie), l'ampliamento dell'offerta intermodale su ferro e gomma e lo sviluppo delle aree industriali limitrofe al porto per l'attivazione di seconde e terze lavorazioni rappresentano solo alcuni degli aspetti da mettere in pratica.

Oltre al perfezionamento tecnologico e strutturale delle diverse realtà portuali

italiane, la razionalizzazione ed il potenziamento dell'offerta portuale passa inevitabilmente dalla capacità del sistema porto di « essere in rete ». I modesti spazi a disposizione per lo stoccaggio e la necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresentano le maggiori difficoltà; è quindi necessario considerare soluzioni che consentano alla realtà portuale di integrarsi con una rete logistica più ampia ed efficiente. Il trasporto intermodale deve diventare parte integrante delle soluzioni proposte, poiché se la merce viene sistemata presso la fabbrica o presso il magazzino di uno spedizioniere in uno specifico contenitore (container), da dove non viene mossa fino al raggiungimento della destinazione finale, si evitano manipolazioni intermedie, con evidenti riduzioni del rischio di danneggiamento del contenuto, del costo di trasbordo tra mezzi di tipo diverso e si consegue una maggiore velocità del trasporto stesso.

Non è immaginabile, oggi, realizzare infrastrutture senza considerare la necessità di poter dialogare su un rete globale e virtuale in continua evoluzione. La piattaforma euromediterranea, quindi, va progettata tenendo presenti le indicazioni comunitarie per la dogana elettronica, al fine di disporre di una piattaforma logistica virtualmente di dimensioni più ampie, capace di superare vincoli di altra natura. Il codice doganale comunitario, che riunisce in un solo atto l'attuale normativa doganale, è stato recentemente rivisitato (codice modernizzato) per fornire una base giuridica a procedure doganali completamente elettroniche adeguate all'evoluzione del commercio internazionale. Con l'introduzione dei cosiddetti emendamenti sulla sicurezza al codice doganale (Regolamenti n. 648 del 2005 e n. 1875 del 2006) si rafforza il ruolo della dogana, che, oltre ad assicurare la fluidità dei traffici, deve essere garante della « *safety and security* » della merce che attraversa i confini della comunità europea. Entro il 2013 si prevede di definire le disposizioni di applicazione del codice modernizzato e di completare l'integrazione dei sistemi informatici dei 27 Stati membri, giungendo alla

completa realizzazione di una dogana paneuropea completamente elettronica (*e-customs*). L'Agenzia delle dogane ha da sempre sostenuto che l'innovazione rappresenta un aspetto strategico e da non sottovalutare, con particolare attenzione alle novità emergenti. A sostegno delle numerose iniziative già promosse in tal senso dall'Agenzia, si cita il « Rapporto Eddington », redatto nel Regno Unito nel 2006, nel quale sono state anticipate le prospettive di un cambiamento orientato più alla qualità che alla quantità, più alle infrastrutture immateriali che a quelle materiali, quali l'uso degli strumenti informatici per lo « *scheduling* » per il trasporto merci.

Le innovazioni tecnologiche rappresentano il fattore strategico per implementare una rete integrata che consenta di condividere le informazioni in tempo reale e di garantire, allo stesso tempo, elevati standard di sicurezza. In questa direzione si muove l'accordo di collaborazione con UIRNet Spa, siglato il 10 marzo 2009 e finalizzato alla realizzazione di un sistema che consentirà la gestione integrata del « monitoraggio documentale e fisico delle merci in movimento » sul territorio nazionale.

UIRNet Spa, sulla base della convenzione stipulata con il Ministero dei trasporti nel 2006, sta realizzando un sistema che permette la tracciatura di tutti i movimenti delle merci sul territorio nazionale e l'interconnessione dei nodi di interscambio modale (interporti) con lo scopo di migliorare anche l'efficienza e la sicurezza nei trasporti. Per tale realizzazione UIRNet Spa si avvale del supporto dell'A.T.I. (Associazione Temporanea d'Imprese costituita da Elsag Datamat SpA, Telespazio SpA e Autostrade per l'Italia SpA).

L'Agenzia delle dogane, con il proprio sistema informatico, già gestisce in via telematica le operazioni di *import/export* e mette a disposizione degli attori coinvolti nel ciclo portuale e aeroportuale ulteriori strumenti telematici che consentono di tracciare elettronicamente lo sbarco/im-

barco delle merci, l'entrata/uscita dai terminal/magazzini situati nei porti e negli interporti.

La collaborazione tra UIRNet ed Agenzia delle dogane persegue l'obiettivo strategico di disporre di un monitoraggio in tempo reale della rete logistica che consenta di ottimizzare i flussi di merci e l'uso degli spazi disponibili, con una complessiva maggiore efficienza operativa ed un conseguente contenimento dei costi legati alla logistica.

Commercio marittimo, competitività portuale e controlli doganali.

Sul piano internazionale, uno dei fenomeni che ci riguarda più da vicino è il progressivo accentuarsi del confronto concorrenziale tra gli scali commerciali del Mediterraneo e quelli, più temibili, del Nord Europa.

Vi è chi ritiene che l'attenuazione dei controlli sia la carta più facile da giocare in questa partita competitiva. Gli esempi, anche molto di recente, non sono mancati.

Alle dogane, che pure hanno i loro problemi di scarsità di forze, vengono spesso imputati i ritardi che sorgono in altra fase della complessa catena logistica di trasmissione delle merci. Le polemiche sono strumentali, ma il messaggio è chiaro: allentare i controlli.

In realtà, alla base dell'intensificazione della concorrenza tra i porti del Mediterraneo ci sono trasformazioni profonde nelle direzioni dei traffici, che, a loro volta, traggono alimento dall'evoluzione di altre variabili: il futuro allargamento del canale di Suez e le potenzialità di crescita del traffico (una volta usciti dalla recessione e sconfitta la pirateria, che infesta le coste somale e che sta deviando alcune tratte fuori dal Mediterraneo), la connessa maggiore economicità di navi di dimensioni maggiori (il cosiddetto gigantismo navale) e i processi di concentrazione e fusione in atto nel settore dei trasporti marittimi e della logistica.

Gli investimenti di cui necessitano i nostri scali commerciali per integrare condizioni minime di attrazione, in una situazione in cui la dimensione media delle navi tende a raddoppiarsi, sono stimati

essere notevoli, e notevolmente incrementato si profila l'impegno che le nostre autorità portuali dovranno produrre.

Per quanto riguarda l'attività doganale, ritengo che, anche se fosse in astratto nella disponibilità dell'Agenzia — e non lo è, visti il continuo sviluppo di allarme e la richiesta di tutela extratributaria — un abbassamento dei livelli di vigilanza non potrebbe certo compensare un deficit di iniziativa sul versante delle infrastrutture e della gestione della logistica.

La riproposizione in termini parzialmente nuovi del tradizionale dilemma della politica doganale — stretta tra le ragioni della sicurezza e dell'affidabilità, da un lato, e le ragioni della speditezza e della fluidità dei commerci, dall'altro — ci deve far riflettere.

La riflessione ci conduce, tuttavia, in direzione di una conferma della strategia che punta a incrementare l'efficienza dell'amministrazione pubblica — per esempio, con strumenti come lo sportello unico doganale — non verso il surrettizio e improponibile ridimensionamento di una missione istituzionale, essa sì davvero vitale per lo sviluppo economico del Paese. Non credo sia necessario dilungarsi sul fatto che contrastare, ad esempio, la contraffazione significa tutelare le imprese, i loro investimenti e la loro attività di ricerca incorporata nei prodotti originali e, prima ancora, significa difendere l'occupazione.

Esporrò ora una sorta di consuntivo delle nostre attività di verifica e antifrode. Come dicevo, la relazione è un insieme di informazioni. Abbiamo preferito strutturarla trattando all'inizio due situazioni che consideriamo prioritarie per lo sviluppo delle Dogane e, in qualche modo, anche per far sì che possiamo aiutare nella crescita l'autorità portuale e il commercio in generale.

Sono situazioni che ci fanno pensare al cavallo che non beve. Da una parte, abbiamo una legge, la finanziaria del 2004, che istituisce lo sportello unico. Siamo, tuttavia, ancora fermi, nonostante siano già passati cinque anni. Dall'altra parte, abbiamo un sistema offerto gratuitamente

ai porti e ai terminalisti, cioè il sistema CARGO, con lo sviluppo denominato « Il TROVATORE » e via elencando. A fronte di una forte attività di promozione e della volontà della Comunità europea, la quale, ancora una volta, ha deciso che l'Agenzia delle dogane italiana dovesse fungere da « capo maglia » nella sperimentazione, troviamo, però, una non rispondenza nella domanda di un servizio che potremmo rendere in modo gratuito.

Abbiamo qui due difetti, probabilmente non riferibili all'assenza di un mercato, bensì, presumibilmente, all'esistenza di qualcosa che non ci aiuta. Quindi, ho preferito mettere all'inizio della relazione i due punti che rappresentano le strozzature allo sviluppo che abbiamo incontrato.

Quello che segue è, invece, un resoconto sui vari tipi di attività oggi svolte dalle Dogane, che immagino già conosciate. Andrò un po' di corsa, soffermandomi solo sulle attività che riteniamo più consistenti e più attuali.

Abbiamo già detto quali attività svolge il circuito doganale di controllo: si tratta di un sistema che legge tutte le varie dichiarazioni doganali. Esso ha, innanzitutto, la capacità di respingere la dichiarazione stessa in base all'ammissibilità di quest'ultima, per cui svolge di per sé già una funzione precisa. Se la dichiarazione è mancante di alcune informazioni, oppure fornisce un'informazione impossibile, cioè scorretta, immediatamente il sistema richiede il rinnovo della trasmissione della dichiarazione e non consente la chiusura dell'operazione. Inoltre, all'interno del circuito doganale circolano i profili di rischio, che possono essere oggettivi o soggettivi. Quelli oggettivi riguardano il tipo di merce; quelli soggettivi riguardano, in particolare, i soggetti che effettuano l'operazione. Un particolare importatore, già segnalato per attività fraudolente, può « godere » — in senso negativo — di un profilo soggettivo che appesantisce il suo livello di controllo, o meglio, la sua probabilità di controllo. Gli esiti contribuiscono alla qualifica del profilo, nel senso che le frequenze positive diventano poi probabilità

e, quindi, innalzano il livello probabile di selezione avversa per colui che fa commercio.

Il sistema poggia su una piattaforma *random*, poiché non possiamo mai abbandonare completamente alcuni settori, lasciandoli senza controlli. Così facendo, verrebbe meno l'attività di deterrenza, che dobbiamo comunque svolgere.

Come ben sapete, il modello di controllo è quello che potremmo chiamare, rispetto alla teoria dei giochi, un modello preda-predatore, dove chi froda è la preda, mentre chi esegue il controllo dovrebbe essere il predatore. Come avviene normalmente in natura, chi esegue la frode tende ad acquisire le tecniche del predatore e, in primo luogo, tende a mimetizzarsi. Ad esempio, può usare tariffe di comodo e di copertura o tendere a cambiare percorso quando, per così dire, va ad abbeverarsi, in quanto sa che lungo il percorso usuale lo aspetta quel tipo di controllo. Insomma, mette in atto vari stratagemmi, oppure semplicemente cambia attività, percorso o abitudini.

In definitiva, in questo caso, chi fa la frode può cambiare tipo di frode.

In questo senso, pertanto, il modello deve essere anche flessibile. Siamo continuamente costretti a introdurre parametri che ci permettano di eseguire « carotaggi » in settori che apparentemente sembrano tranquilli, ma che a volte nascondono semplicemente un buona capacità di mimetismo da parte di chi froda.

Tutto ciò si svolge in maniera molto rapida. Il sistema è flessibile, e ci sembra che esso abbia significativamente agevolato sia il traffico sia i risultati dei controlli. In alcuni settori cruciali, infatti, sulla base dei confronti internazionali, pur restando sostanzialmente nella media comunitaria — ho fornito i dati in apertura —, abbiamo risultati molto migliori nella lotta alla contraffazione e nella tutela dei marchi, cioè in settori importantissimi, in special modo per la nostra economia.

Si tratta di problematiche per le quali non esiste una coincidenza di interessi tra i vari Paesi membri, fermo restando che uno degli obiettivi fondamentali che cer-

chiamo di perseguire è la completa armonizzazione dei sistemi e dei parametri per l'analisi del rischio.

Problematiche come quelle della contraffazione e della tutela dei marchi sono molto più sentite in alcuni Paesi. Esiste, in qualche modo, un'area mediterranea che è più sensibile. Normalmente, si tratta del nostro Paese, della Francia e della Spagna. I Paesi del Nord Europa hanno, invece, una vocazione molto più commerciale, un minor numero di prodotti originali da difendere, forse meno marchi, e sono molto più indirizzati verso il *made by* che non verso il *made in* (*made by* Siemens, *made by* Philips). Per i loro marchi non esiste un problema simile a quello che si pone per i nostri prodotti di qualità.

Su tematiche come quelle della contraffazione e della tutela dei marchi è alquanto difficile, quindi, il dialogo finalizzato a conseguire, a livello di dogana comunitaria, un'armonizzazione totale e complessiva dei parametri di rischio.

Anche per questo motivo, un paio d'anni or sono, abbiamo intrapreso il percorso della lotta alla sottofatturazione.

Su alcuni prodotti avevamo riscontrato un valore per chilo di prodotto notevolmente più basso di quello rilevato a livello comunitario. Sull'abbigliamento di origine cinese la differenza arrivava fino a 7 euro per chilogrammo. Era imbarazzante andare alla riunioni a Bruxelles e sentirsi dire che eravamo la porta d'accesso dei pessimi prodotti cinesi, sia contraffatti sia di contrabbando. Di fatto, un container che vale 150.000 euro, e che, invece, viene presentato a 30.000, costituisce un contrabbando con sottofatturazione.

Da allora, abbiamo cominciato una forte attività di contrasto alla sottofatturazione. Oggi, il valore di quei prodotti è nella media comunitaria. Anzi, abbiamo rilevato distorsioni di traffico - vale il discorso già fatto sul rapporto tra preda e predatore -, con sicuri spostamenti verso la Spagna e la Germania.

In questi casi, abbiamo tracciato i flussi, abbiamo avvisato le dogane competenti e, soprattutto, abbiamo posto un problema all'OLAF, in quanto si tratta di

frode consumata a danno di risorse proprie comunitarie. Di fronte ad un simile attacco, credo che la questione dell'armonizzazione dei parametri di rischio doganali debba necessariamente fare dei passi in avanti, risultato che non riuscivamo ad ottenere attraverso la lotta alla contraffazione.

Questo spostamento di strategia, oltre a farci uscire da una situazione imbarazzante, che riguardava alcuni nostri porti e pochi altri in Europa, ha anche risvegliato una problematica che per altri versi veniva comunque sottaciuta. Ciò non significava prima - e non significa ora - che i porti del Nord Europa facciano più controlli di quanti ne facciamo noi. Anzi, presumibilmente ne fanno un po' meno, anche se bisogna considerare il dato qualitativo. Quello che, però, possiamo dire è che oggi abbiamo maggiore forza nel chiedere l'armonizzazione sia dei parametri di rischio sia degli altri fattori che comportano differenze, quali, ad esempio, le sanzioni vigenti per i medesimi reati doganali, diverse da Paese a Paese.

Nel grafico riportato a pagina 14 della relazione noterete come il valore medio per chilogrammo passi da 5,29 a 15 euro: pur con tutte le distinzioni possibili, è evidente che il tessile d'origine cinese aveva un diverso valore a seconda del porto di arrivo. Con « carotaggi » effettuati a breve distanza di tempo, due o tre anni fa constatavamo che uno stesso carico (cioè la stessa qualità di merce che tre mesi prima era arrivata in un certo porto), in un porto un po' più a nord, valeva tre o quattro euro in più al chilogrammo (e ciò era verificabile grazie al sequestro effettuato sul primo prodotto, che avevamo sottomano).

I traffici si muovono in modo rapido; questo è il motivo per cui cerchiamo sempre la sfida tecnologica. Dal momento che i traffici sono rapidi, la dogana o si muove bene a livello tecnologico o, altrimenti, è fuori dal circuito. Se avessimo un predatore appesantito (come il sottoscritto...) e una preda molto rapida, sarebbe un problema grave.

Gli altri settori riguardano più le questioni di carattere extratributario, fronte sul quale lo sforzo, anche di integrazione con gli altri enti, è abbastanza intenso. In particolare, l'Agenzia collabora con altre autorità in relazione agli allerta sanitari, che di volta in volta o possono dare luogo a situazioni drammatiche o si sgonfiano subito ovvero persistono per un certo tempo. Comunque sia, quando l'allerta viene diramata, il sistema necessita dell'utilizzo del circuito doganale di controllo, che reagisce immediatamente. A volte - ce ne siamo resi conto - anche troppo. Chi ha dato l'allarme, infatti, non si rende conto di cosa significhi avere, il giorno successivo, 300 o 400 container fermi in due porti, pronti per il prelievo e per l'analisi contestuale. Per quegli enti sorge un problema. Ci si stupisce di come questa situazione possa prospettarsi già il giorno successivo all'allarme, ma il blocco, per noi, è immediato e diventa operante in un minuto. Se tutta quella merce deve essere chiusa, va chiusa.

Nella relazione è riportato un elenco dei vari interventi effettuati. L'ultimo riguarda la melanina. In realtà, è in atto un allarme abbastanza grave riguardante il *silicagel*. Non so se ne abbiate sentito parlare: si tratta di quelle bustine di sali che sono poste negli imballaggi di moltissimi prodotti (articoli elettronici e fotografici, calzature, e via dicendo) per evitare che si formi umidità. Al momento, l'allarme è ancora in atto e c'è un blocco abbastanza complicato da gestire.

Vi sono, poi, i piani di controllo straordinario per la tutela di alcuni prodotti alimentari, campo nel quale svolgiamo un'importante attività in collaborazione con i reparti operativi del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché con il comando del reparto NAS dell'Arma dei carabinieri.

Tra le attività storiche è contemplato il controllo dei passeggeri.

In altri casi, invece, ci siamo attivati, con gli altri enti preposti, al fine di districare vari intrecci, ad esempio in

materia di sicurezza dei prodotti, riguardo alla quale sviluppiamo una buona attività, ogni anno, assieme al Ministero dello sviluppo economico.

Vanno ricordate, poi, le campagne stagionali. Si pensi ai prodotti natalizi. In tale settore i nostri laboratori debbono lavorare in anticipo, in linea con quelli del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nonché dell'Istituto per il marchio di qualità (IMO), che effettua controlli, ad esempio, sulle luminarie per gli alberi di natale. Sussiste un rischio di incendio, per cui occorre essere molto accorti. Si tratta, com'è evidente, di campagne importanti, che mirano a garantire la sicurezza della popolazione.

Con riferimento alla questione del *made in Italy*, nella relazione sono contenute alcune considerazioni sulle quali, qualora lo riteniate, potremo tornare in un secondo momento. Siamo pure pronti a discutere sull'interpretazione data dalla Corte di cassazione - in relazione a sequestri effettuati dalla dogana per fallace indicazione di origine - all'articolo 517 c.p. (che punisce il reato di vendita di prodotti industriali con segni mendaci), richiamato dall'articolo 4, comma 49, della citata legge n. 350 del 2003. Individuando nel produttore e non nel luogo di produzione il presupposto per decidere circa la liceità della condotta, la Corte ha finito per privilegiare, di riflesso, la produzione delocalizzata.

Il grafico a pagina 22 evidenzia uno degli effetti verificatisi nel settore del tessile: lo spostamento di traffico verso altri Paesi (avvenuto, naturalmente, non solo a causa della dogana).

Ho già detto dell'efficienza dei porti e del fatto che, in questi ultimi tre anni, quelli del Nord Europa sono diventati molto più efficienti.

I grafici a pagina 23 della relazione documentano, invece, le importazioni definitive di origine cinese: la principale voce di registrazione è l'abbigliamento. Si può osservare che il 2008 sconta, nell'ultimo trimestre, gli effetti della crisi economica.

Veniamo alle questioni relative alla contraffazione e al traffico degli stupefa-

centi. Anche nel corso del 2008 è stato effettuato il sequestro di elevati quantitativi. In particolare, sono stati superati i mille chilogrammi di cocaina. Normalmente, le dogane recuperano il 20-25 per cento della cocaina sequestrata in Italia, nell'intero anno, dall'insieme delle forze dell'ordine. È evidente che non c'è molta autoproduzione, per fortuna. Comunque, riusciamo a intercettare anche quella.

Vi sono poi i controlli valutari — in relazione ai quali l'Agenzia è stata investita di rilevanti compiti a decorrere dal 1° gennaio 2009 — e le attività nel campo della tutela ambientale. Siamo particolarmente attivi nell'intercettare i traffici di rifiuti, molto intensi in uscita, aventi per destinazione taluni Paesi africani oppure Hong Kong (dove i rifiuti vengono trattati in modo non adeguato e spesso riciclati per la produzione di merci che, successivamente, importiamo).

Svolgiamo, altresì, una notevole attività antifrode riguardante i beni culturali, in coordinamento con il Nucleo di tutela del patrimonio artistico dei Carabinieri, nonché controlli volti ad accertare il rispetto della Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora minacciate di estinzione (CITES) e dei relativi regolamenti comunitari di attuazione.

Un brevissimo cenno meritano anche le competenze in materia di armamenti e sicurezza, i controlli sull'export di materiali *dual use* e l'analisi dei rischi di sicurezza. Quest'ultima apre alle novità che saranno introdotte dal 1° luglio 2009 e che rappresenta la seconda fase del sistema ECS (*Export Control System*), che renderà possibile l'analisi di rischio sulla sicurezza delle merci in uscita dalla Comunità europea.

Ricordo, infine, sempre nell'ambito della sicurezza, il nuovo sistema EORI (*Economic Operator Registration Identification*), per l'identificazione univoca dei soggetti in tutta la Comunità europea, nonché la disciplina dell'AEO (*Authorized Economic Operator*).

Forse ho esposto troppo velocemente l'ultima parte, ma l'ho fatto per non angustiare oltre misura i presenti.

PRESIDENTE. Do ora la parola agli onorevoli che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

COSIMO VENTUCCI. Innanzitutto, ringrazio il direttore Peleggi e tutto lo « stato maggiore » che lo circonda, la cui valentia mi è ben nota: credo proprio — e lo dico non tanto da parlamentare, quanto da persona che vanta una certa competenza nella materia — che siamo in buone mani.

Adesso dovrò rispettare la mia funzione e parlare da parlamentare, ma il riconoscimento rimane valido.

Quello delle dogane è un comparto estremamente delicato, rimasto esente, nel corso degli anni, da quel « cabotaggio » che, purtroppo, la Direzione generale delle entrate ha dovuto subire.

Dovete sapere che le Entrate emanano molte circolari, molti atti normativi secondari, mentre ciò non è avvenuto in passato nel caso della Direzione generale delle dogane, né avviene oggi per quanto riguarda l'Agenzia delle dogane. Non avviene per un motivo che mi risulta estremamente sgradevole ricordare (capirete subito perché). Ero giovane ed ero iscritto al primo anno di università quando ho cominciato a frequentare le dogane da un punto di vista lavorativo, all'interno del comparto, ma come figura esterna allo stesso. Notavo già allora che, mentre presso la Direzione generale delle entrate aveva luogo quello che ho definito « cabotaggio » da parte di coloro che hanno avuto una posizione di preminenza nella dottrina del diritto tributario e della scienza delle finanze — quindi, dei grandi commercialisti (che poi erano eminenti professori universitari), i quali, ovviamente, venivano consultati in ordine alle problematiche delle Entrate — un fenomeno simile non si verificava presso le Dogane.

Alla Guardia di finanza sono state messe le stellette, ma il discorso è completamente diverso: per chi porta le stel-

lette vi è - è noto - una qualche forma di attenuazione dei cosiddetti diritti civili. Il comportamento del personale delle Dogane, invece, rimanda per certi versi allo Statuto albertino: i funzionari di tale struttura, infatti, sono sempre stati servitori dello Stato, non dei Governi, tanto meno degli alti funzionari che si succedono ai vertici degli apparati amministrativi. Debbo dire che nei primi anni del secondo dopoguerra ciò è avvenuto; a maggior ragione perché, fino alla riforma degli anni 1971-72, il personale delle Dogane ancora andava in giro per i vari uffici. Vigevano prassi assurde: ricordo la famigerata circolare n. 175, che regolava i rapporti valutari (c'era ancora l'ufficio dogane dei cambi, che era soggetto, ovviamente, a quello delle transazioni e dei controlli valutari). Si applicava, inoltre, un codice doganale che era stato approvato nel 1942, nonché un regolamento doganale che addirittura risaliva al 1896.

La preparazione dei primi regolamenti del costruendo Mercato comune europeo - che ormai rappresenta un'entità oscura per taluni nostri parlamentari e, forse, anche per molti giovani che si affacciano agli studi superiori universitari - non prevedeva, purtroppo, l'intervento di soggetti che, come il nostro Paese, avrebbero potuto dare un contributo alla discussione, nella quale finirono per esercitare un ruolo preponderante i Paesi che avevano un passato coloniale (con riferimento ai Paesi fondatori, si trattava di Germania, Francia, Olanda e Belgio). Si pensi che Paesi con 16 milioni di abitanti, come l'Olanda, o con 12, come il Belgio, controllavano i traffici commerciali relativi a 180 milioni di abitanti dell'Indonesia e delle colonie sparse nel Medio Oriente. Il Belgio, in particolare, aveva gestito i prodotti primari del Congo, ricco di stagno, rame e argento. È chiaro che il colonialismo era finito, ma non era assolutamente cessato il dominio mercantile relativamente a quei prodotti.

La Gran Bretagna, poi, è un Paese completamente estraneo alla cultura italiana riflessa nel Codice del 1942, che promanava da un regime in cui, per motivi

internazionali, vigeva l'autarchia. Quindi, si può immaginare quale divario culturale vi fosse tra i nostri funzionari che gestivano il tale comparto e quelli che operavano, ad esempio, presso il porto di Southampton (dove, all'arrivo delle navi, non c'era neanche il tempo di svolgere accertamenti, ma tutto era fatto tramite quelle operazioni di cui oggi leggo nei documenti che l'Agenzia ha depositato).

Nella relazione del direttore Peleggi è condensato uno sforzo notevole, ma sottolineerei anche l'aspetto della logistica, che riguarda il futuro.

Nutro la speranza che mediante una risoluzione unitaria - se il Parlamento, il presidente Conte e, magari, gli amici dell'opposizione lo consentiranno - si possa sollecitare l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri volto a dare attuazione alla legge n. 350 del 2003. Con riferimento allo sportello unico doganale, a chi opera con le dogane ciò che accade appare riconducibile a una colpa delle stesse. Non è così: le dogane c'entrano fino ad un certo punto. Credo di interpretare e comprendere bene quello che si verifica. Ad esempio, il veterinario è presente solo il lunedì, il martedì e il giovedì; oppure, bisogna compiere un accertamento sulle padelle che arrivano dalla Cina, soggette ad un controllo presso un ufficio (di cui non ricordo la denominazione) le cui sedi, però, sono sparse per l'Italia e sono presenti soltanto in certi porti. Infatti, poiché la padella in questione serve per cucinare, una legge prevede che essa debba essere sottoposta a verifica da parte di un apposito ente, statale o privato, al fine di accertare che i materiali con cui è stata fabbricata siano conformi alla normativa vigente. È giusto che sia così - non affermo certo il contrario - ma in tal modo si accumulano costi, atteso che il container si ferma in dogana senza poterne uscire. Ebbene, in simili casi, la colpa viene ascritta alle dogane, anche se l'inconveniente non dipende da queste ultime. Insomma, lo sportello unico è tale solo sulla carta. Esiste un problema di accorpamento - come giu-

stamente il direttore ha fatto presente — che, però, si può risolvere con appositi atti normativi.

Il problema grosso, a mio parere, riguarda la logistica, cioè le infrastrutture. Abbiamo un porto come Gioia Tauro, ma una parte delle grandi navi scarica al largo, da dove i container proseguono, con il sistema del feederaggio, fino ai porti di Napoli, La Spezia o altri (un'altra parte, invece, fa addirittura la circumnavigazione per arrivare direttamente nei porti a nord). Si pensi a Taranto, che madre natura ha dotato di un porto eccezionale, con 600 ettari nel retroterra idonei ad accogliere strutture che potrebbero ospitare migliaia di container. Esistono, però, due linee ferroviarie, una delle quali, realizzata dai privati nel 1930, non permette di percorrere la curva ai treni che trasportino più di sei container, mentre l'altra attraversa gallerie che non consentono il transito di container da quaranta piedi di altezza. Mi domando come un imprenditore — dobbiamo scindere i vari aspetti — possa decidere di scaricare nel porto di Taranto, che pure è ottimo (visto che anche le attività militari si sono ridotte), se poi le infrastrutture sono inesistenti.

Esiste, pertanto, un problema di infrastrutture, che il direttore Peleggi ha messo in rilievo e riguardo al quale sono perfettamente d'accordo con il nostro ospite. Concordo pienamente anche sulla parte della relazione nella quale il direttore, ponendo un problema che definirei sociologico, afferma che dobbiamo tutelare l'industria e le imprese italiane, perché esse danno lavoro ai nostri operai. Se la borsetta di Valentino la fanno anche in Cina e non ce ne accorgiamo, è evidente che, forse, allo stesso Valentino conviene importarla dalla Cina e venderla qui in Italia. Mi pare abbastanza logico.

Si tratta di problemi che, ovviamente, hanno natura e valenza politica e che, pertanto, richiedono più un *input* da parte di noi politici che soluzioni da parte delle Dogane.

Prima di continuare, desidero porre una specifica domanda (non intendo comunque dilungarmi, anche per dare spa-

zio agli altri colleghi presenti). Il direttore Peleggi ha fornito unicamente il dato relativo agli introiti da accise. Si tratta di una cifra enorme, che è sensibilmente aumentata rispetto a dieci anni fa: infatti, 30 miliardi di euro corrispondono, grosso modo, a circa 58.000 miliardi di vecchie lire. Ebbene, chiedo al direttore di specificare a quanto ammontino gli introiti relativi all'IVA sulle importazioni, ma se non lo ricorda non ha importanza, poiché il dato è agevolmente reperibile; comunque, dovrebbe trattarsi di una somma inferiore a quella delle accise (dieci anni fa ammontava a 20.000 miliardi di vecchie lire).

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Siamo intorno ai 15 miliardi di euro.

COSIMO VENTUCCI. Quindi, in questo momento, le Dogane stanno compiendo uno sforzo maggiore proprio con riferimento alla parte minore di introito. Ciò sta a significare — mi rivolgo all'amico Causi — che le dogane hanno avuto un'evoluzione incredibile: non sono più quelle che vanno a mettere le mani nel pacchetto per vedere se contenga forcine o lamette da barba! La qualità del loro intervento è cresciuta in maniera esponenziale, sotto il duplice profilo delle attività svolte e del lavoro del singolo funzionario, che oggi deve essere molto più acculturato rispetto al suo omologo di dieci o quindici anni fa. Certo, capita talvolta di imbattersi in funzionari rimasti devoti al codice del 1942 (che, magari, nemmeno hanno letto...); si tratta, tuttavia, di trascurabili storture e devianze che si rinvengono ovunque. Del resto, anche fra i 630 parlamentari ve ne sono alcuni che non hanno ancora ben chiaro cosa sia il Parlamento (vale a destra, a sinistra, al centro e ovunque vi pare)! Quindi, certe critiche suscitano la mia ilarità, poiché il problema vero è talmente grande e diverso che le suddette storture e devianze, del tutto occasionali, non hanno affatto la rilevanza che si vorrebbe loro attribuire.

Mi preoccupa, invece, un problema di cui questa Commissione si è occupata: il

nuovo assetto delle dogane nella dimensione europea. Abbiamo visto che l'Unione europea ha, per così dire, avvocato a sé la gestione delle dogane, che, in precedenza, era demandata agli Stati membri. Sembra, infatti — e le indiscrezioni della stampa trovano corrispondenza nell'opinione di alcuni miei interlocutori telefonici — che Bruxelles non intenda più dare applicazione (ed effettivamente non lo sta facendo) all'istituto della « revisione di accertamento ». Mi domando per quale motivo ciò accada.

Il problema è connesso alla questione delle sanzioni, sulla quale, purtroppo, non sono stati fatti progressi. A tale riguardo ho personalmente condotto una battaglia in Parlamento — Cavazzuti era presidente della Commissione bilancio del Senato e credo che fosse in carica il Governo Dini — volta a mitigare un sistema sanzionatorio che, almeno per quanto concerne la materia doganale, mi sembra improntato ad eccessivo rigore; non voglio adoperare, per definirlo, la parola « usurario », perché nei confronti dello Stato sarebbe fuori luogo, però siamo molto vicini a una soglia che esige attenzione. Credo si tratti di una questione estremamente importante — che segnalo all'attenzione del presidente Conte e di tutti i presenti — rispetto alla quale varrebbe veramente poco invocare l'esigenza di salvaguardare le entrate dello Stato; se, infatti, queste dovessero basarsi su dinamiche in senso lato usuarie, allora bisognerebbe stare molto attenti a non attivare altri meccanismi del tipo « predatore ».

Mi piace ricordare ai nostri gentili ospiti un episodio — di cui sono perfettamente a conoscenza — relativo ai prelievi sui prodotti alimentari. Noi italiani avevamo già la nomea di frodatori (anche perché, in definitiva, siamo sempre stati i primi a buttarci la croce addosso). Ebbene, alla fine degli anni Sessanta fu scoperto, sul Danubio, un traffico illegale di prodotti alimentari provenienti da un Paese amico. Insospettirono i sacchi contenenti farina, lisi a causa delle operazioni di carico, trasporto e scarico ripetute infinite volte, mediante le quali, ovviamente,

si incameravano quattrini in maniera illecita. Eppure, si trattava, nel caso di specie, di un Paese che era ritenuto al di sopra di ogni sospetto.

Ricordo, altresì, quando in Italia si importavano i diodi *made in Japan*, con il sistema della licenza (c'era il Ministero del commercio con l'estero e le licenze erano — forse li ricorderete — quei « lenzuoletti » di colore rosa e verde). Ebbene, so che nel porto di Rotterdam i *led*, da *made in Japan* diventavano stranamente — quasi per miracolo — *made in Holland*, con marchio Philips, e da lì giungevano in Italia.

Il direttore Peleggi ha accennato a un problema estremamente importante. Concordo con lui sul fatto che la collaborazione debba essere attuata in un ambito più vasto di quello dei singoli Paesi dell'Europa, anche perché, non essendo sciocchi, abbiamo ampie possibilità di controllare e di agire in modo confacente.

Molte case di spedizioni sono tentate di aprire uffici all'estero o si sono già organizzate per farlo. Orbene, i controlli vanno effettuati. Guai se le Dogane recedessero o accettassero in qualche modo la maldicenza che vede nella loro azione soltanto un impedimento! Se si è onesti, la dogana non è mai un impedimento. Lo sportello unico può rappresentare, a mio avviso, la soluzione ottimale. Tuttavia, niente cambierà se non si andrà a dire ai Paesi amici che si sta agendo.

Accennando al cosiddetto contrabbando da sottofatturazione, il direttore Peleggi ha evidenziato come il valore medio per chilogrammo di prodotti di abbigliamento importati dalla Cina sia passato da circa 5,5 euro a circa 15 euro. A tale proposito, rammento che per i tappeti persiani, presso la dogana di Roma San Lorenzo, era ritenuto equo, tempo fa (da persone ormai defunte), il prezzo di 3.600 lire al metro quadrato. Tuttavia, poiché la lana succida (così si chiama la lana grezza appena tosata) veniva venduta a 20.000 lire al chilo, tenendo conto del fatto che nelle tende dell'Iran e dei pascoli orientali si impiegavano tre chilogrammi di lana

per realizzare a mano un metro quadrato di tappeto, come si poteva sostenere che fosse equo il valore di 3.600 lire?

Prede e predatori ci sono sempre stati e sempre ci saranno. L'Agenzia, ovviamente, è chiamata a svolgere un'efficace azione di contrasto alle attività illecite, senza tuttavia ostacolare l'attività di chi, non essendo né preda né predatore, vuole soltanto lavorare nel rispetto delle leggi.

Quello che mi preoccupa è l'efficienza della nostra rappresentanza a Bruxelles, dai punti di vista sia politico sia tecnico: si tratta di due aspetti strettamente connessi. Le nazioni che ho citato e che, senza alcun intento offensivo, non temo di menzionare nuovamente — vale a dire Francia, Olanda, Belgio, Germania (per la sua parte) e soprattutto Inghilterra — potrebbero, a un certo punto, vedere di buon occhio il nostro Paese, che è fortemente interessato, come porta dell'Unione europea.

I traffici commerciali non hanno come meta Rotterdam o i porti dei Balcani perché esiste un filo diretto, bensì perché quei porti sono fiscalmente convenienti. Con tutte le coste che abbiamo, non vedo perché non dovrebbero avere come punto di arrivo il nostro Paese. Tuttavia, le nostre coste sono a rischio, a causa della breve distanza che le separa da quelle albanesi e africane. Sarebbe opportuno, allora, che l'Italia alzasse un po' la voce. Ho voluto segnalare questa esigenza in maniera un pochino provocatoria anche per porre un'altra questione.

Ricordo che abbiamo 30 miliardi di euro di accise e 15 di dazio e di IVA. Bisogna che l'Unione europea ci dia una mano per effettuare il controllo delle nostre coste. Servono risorse ulteriori: non possiamo certo rinunciare ai 30 miliardi di euro per concentrare quelle che abbiamo sul versante che ne frutta 15.

Quanto ai problemi aperti con la comunità cinese, essi non sono da considerare di natura solamente fiscale, ma anche politica. Su questo piano dobbiamo stare attenti, poiché il discorso diventa più ampio e, senza dubbio, più spinoso. Se vogliamo avere controlli validi, dobbiamo

andare in Cina a dire che quei determinati prodotti non devono essere spediti. Per farlo, sono necessari soldi, accordi e anche qualcosa di diverso (so che le Dogane italiane hanno già avuto approcci con le autorità doganali cinesi). Tuttavia, sono necessari tempi lunghi, durante i quali bisogna in ogni caso operare con la volontà di rendere le dogane più snelle sul piano funzionale. Per snellezza non intendo assenza di controlli, bensì certezza che i controlli vengano effettuati. Voglio essere sicuro dell'autenticità della borsetta di Valentino e, soprattutto, che non arrivino nel nostro Paese prodotti dannosi per la salute (quali la melanina o quei prodotti ben peggiori che sono venduti in certi negozi).

Concludendo, non ho rilievi da muovere. Esprimo, invece, l'auspicio che la relazione del direttore Peleggi incoraggi il Parlamento a tutelare maggiormente il comparto doganale, a mio parere rimasto troppo abbandonato a se stesso in questi sessant'anni di Repubblica.

MARCO CAUSI. Poiché non ho la conoscenza della materia dimostrata dall'onorevole Ventucci, mi limito soltanto ad alcune richieste di chiarimenti.

In primo luogo, vorrei capire meglio quali ostacoli impediscano di attuare lo sportello unico doganale. A nome del gruppo del Partito Democratico, mi associo alla proposta dell'onorevole Ventucci di fare quel che si può, nell'ambito degli strumenti di indirizzo e controllo di cui disponiamo, per velocizzare la realizzazione concreta del progetto. Appunto per questo, però, chiedo ai nostri ospiti di farci capire meglio se i problemi attengano ai rapporti tra amministrazioni (regioni, province, comuni, Stato) oppure siano di tipo operativo e logistico, come il collega Ventucci ipotizzava. Al di là di un'eventuale risoluzione parlamentare, mi piacerebbe sapere su quali contenuti si debba impegnare il Governo al fine di aiutare l'Agenzia a percorrere l'«ultimo miglio» della strada che conduce allo sportello unico doganale.

La mia seconda domanda origina dalla seguente constatazione: tutti i direttori e direttrici delle agenzie del Ministero dell'economia e delle finanze che l'hanno preceduta, direttore Peleggi, hanno sempre concluso la loro audizione con alcune considerazioni circa le questioni organizzative interne. Lei, invece, non lo ha fatto. Vorrei capire se si sia trattato di un esercizio di stoicismo — nel senso che non voleva recitare, in questa sede, la parte di chi piange e si lamenta — oppure se la tecnostuttura da lei diretta davvero non sia afflitta da alcun problema organizzativo. Dal momento che di questi argomenti si può parlare anche senza piangere, le chiedo di chiarire, direttore, quali siano i temi organizzativi strutturali, di personale, di finanziamento, di aggiustamento, anche rispetto alle norme che complessivamente interessano la pubblica amministrazione, nonché quali temi relativi alla sostenibilità organizzativa lei e i suoi dirigenti stiate affrontando (come sempre avviene in questi casi). Le chiedo, altresì, come possa la Commissione finanze, eventualmente, venire incontro all'Agenzia per sostenere i suddetti processi di aggiustamento.

La terza domanda riguarda i dati di confronto tra l'Italia e l'Unione europea. Nella relazione sono esposti dati sulla composizione percentuale delle diverse modalità di accertamento. La mia ignoranza mi induce a chiederle, direttore, se esistano dati di raffronto relativi ai tempi di accertamento in Italia e negli altri Paesi dell'Unione europea. Se non sbaglio, lei conferma che non esistono.

Il collega Ventucci ha già posto il quesito relativo alla possibilità che, sia pure all'interno di una cornice europea, taluni sistemi doganali nazionali, in quanto meno efficienti di altri, siano in grado di determinare elementi di attrattività e di competitività territoriale a vantaggio dei Paesi che accettano tale inefficienza. Le domando quindi, direttore, se sia possibile suffragare questa ipotesi con dati concreti, che potrebbero giustificare, ad esempio, un'iniziativa del nostro Parlamento nei confronti del Parlamento europeo e degli altri Governi. Le chiedo

inoltre se l'Agenzia disponga di dati relativi all'inefficienza, secondo gli standard adottati in Europa, dei sistemi doganali diversi da quello italiano. Se tali dati esistessero (l'Agenzia potrebbe eventualmente fornirceli in un secondo momento), e se sulla loro base si potesse dimostrare che in quei Paesi, negli ultimi anni, è avvenuta una concentrazione di rotte di traffico, risulterebbero comprovate le affermazioni del collega Ventucci e si potrebbe intraprendere un'iniziativa parlamentare e governativa.

Nell'associarmi all'apprezzamento già manifestato per la completezza della documentazione depositata, rinnovo l'invito a renderci edotti delle tematiche di tipo strutturale e organizzativo inerenti al funzionamento — anche ordinario e quotidiano — dell'Agenzia delle dogane.

PRESIDENTE. Le domande poste dal collega Causi sono state tanto puntuali da indurmi a cancellare alcune di quelle che intendevo porre.

In effetti, anch'io sono stato colpito dal riferimento ad una carenza di forze. Ciò lascia pensare che, evidentemente, il tema sia in qualche modo sentito, benché mi domandi se tale carenza non sia riconducibile anche a un problema determinato dall'allocazione delle risorse rispetto alle necessità più importanti. Infatti, mentre i traffici illeciti si concentrano verso alcuni siti e, in particolare, verso 30 o 40 punti di accesso delle merci, sul territorio sono dislocati tanti altri uffici (mi pare di aver letto che le dipendenze sono 386). Vorrei chiedere allora, innanzitutto, quanti dipendenti ha l'Agenzia.

GIUSEPPE PELEGGI, Direttore dell'Agenzia delle dogane. Abbiamo 10 mila dipendenti.

PRESIDENTE. Indipendentemente dal totale dei dipendenti, sarebbe utile avere un'idea su come essi siano distribuiti e, magari, anche su come l'Agenzia si stia strutturando, rispetto alla tendenza, in atto nelle altre amministrazioni, a concentrare l'innovazione tecnologica nelle sedi

di maggiori dimensioni, in modo da realizzare economie di scala (derivanti dal minore peso del *back office*) e da ricavare ulteriore personale da destinare ai controlli. Queste informazioni ci consentirebbero di valutare con maggiore cognizione di causa il segnalato aspetto della carenza di personale. Peraltro, mi pare che il provvedimento legislativo che fu approvato per « asciugare » le graduatorie degli idonei nei concorsi banditi dalle Entrate non fosse stato accolto con grande entusiasmo dalle Dogane. Ciò significa, evidentemente, che un'eccedenza di personale, o almeno qualche imperfezione nella distribuzione del personale in alcuni punti del territorio, deve in qualche modo sussistere. Ad ogni modo, mi piacerebbe comprendere meglio e quindi approfondire questo argomento, al di là della dimenticanza che, su tale punto, si riscontra nella relazione.

Guardando attentamente i dati riportati nel predetto documento, mi domando cosa abbia provocato l'incredibile calo dei sequestri fra il 2004 e il 2005. Siamo passati, infatti, da 22 milioni di euro a 11,6 milioni di euro, a fronte di un calo che è evidente anche nell'Unione europea, ma meno forte rispetto ai sequestri effettuati. Si tratta di una curiosità statistica scaturita dall'osservazione di un grafico, che naturalmente non c'entra niente con lo sportello unico, mai entrato in funzione. Sarei curioso di sapere cosa sia successo di particolare in quell'anno.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Quello che è successo nel 2004 ce lo ricordiamo.

PRESIDENTE. Nella sua relazione, direttore Peleggi, è indicato un recupero di 56 milioni di euro nel 2008. Mi domando se si tratti di un recupero effettivo ovvero soltanto contabilizzato, accertato ovvero riscosso.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Si tratta di maggiori diritti accertati.

PRESIDENTE. Riguardo ai controlli nel settore delle accise, mi risulta che una

circolare concernente i petroli, redatta o interpretata male, sia in corso di rielaborazione. Vorrei avere qualche spiegazione al riguardo.

Relativamente all'interoperatività fra Monopoli e Dogane e al fenomeno dell'importazione di sigarette, che, in molti casi, transitano in Italia, ma sono dirette verso altri Paesi, mi risulta che nel porto di Napoli — dove abbiamo avuto qualche problema in passato; e mi piacerebbe sapere se e come quei problemi siano stati in qualche modo superati — gli importatori si basino su un semplice calcolo statistico: poiché su venti container (che arrivano ormai da più Paesi) l'Agenzia riesce a controllarne uno, e questo fornisce un utile intorno ai 2 milioni di euro, l'eventuale perdita di un container è compatibile con il costo industriale, con il rischio d'impresa.

Mi piacerebbe capire meglio — a proposito di interoperatività fra Monopoli e Dogane — cosa si stia facendo da questo punto di vista. Il decreto-legge che il Consiglio dei Ministri ha approvato stamani potrebbe contenere — per quanto se ne sa — anche disposizioni relative al settore dei tabacchi. Essendo ben noto che ogni aumento del costo delle sigarette — spero che tale misura sia stata cancellata nell'ultima formulazione del testo — ne aumenta percentualmente il contrabbando, ritengo che ad ogni inasprimento del prelievo per accise sui prodotti da tabacco si debba accompagnare un'intensificazione dei controlli su ciò che passa attraverso i porti.

Rimanendo in tema, sono fortemente preoccupato dall'apertura del presidente Barack Obama nei confronti di Cuba perché, a mio avviso, fra poco i sigari non si troveranno più e saremo costretti — almeno da qui a quando smetteremo di fumare (speriamo tra tanti anni) — ad accaparrarcene quantità consistenti.

Ai fini di una « fotografia » del comparto, sarebbe interessante sapere quanto costano le Dogane. Premetto che la sua, direttore Peleggi, è una relazione per competenti, mentre i parlamentari che fanno parte di questa Commissione sono quasi

tutti nuovi (non c'è una grande affezione per la Commissione finanze; all'inizio di ogni legislatura i deputati bisogna « ingaggiarli », perché nessuno chiede di venire a farne parte). Trattandosi di parlamentari in molti casi nuovi, un ritratto dell'Agenzia, che specifichi il numero dei dipendenti, i costi, il *budget*, il risultato rispetto al costo effettivo dell'Agenzia stessa, darebbe modo a tutti di ragionare in maniera più congrua.

Passando ad altro argomento, sarebbe interessante avere ulteriori elementi di valutazione per quanto riguarda le importazioni dalla Cina; osservando i grafici contenuti nella relazione depositata, si nota infatti un disallineamento tra il dato riferito all'Italia, che è in calo, e quelli relativi alla Germania e al Regno Unito, che invece sono in crescita, soprattutto negli ultimi due anni.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Si tratta di capitoli diversi.

PRESIDENTE. Rispetto all'ultimo periodo, quello della crisi, che ha segnato a un certo punto — come lei ha avuto giustamente modo di dire al Ministro — uno stop nella caduta, il traffico si è in qualche modo invertito o si è ampliato il *gap* di crescita fra noi e gli altri due Paesi. Ulteriori dati ci consentirebbero di capire se sia in atto uno spostamento di merci verso altri porti. Il grafico in questione è riferito ai prodotti tessili e al periodo fino a novembre del 2008, ma sarebbe interessante compiere un'analisi sul periodo compreso fra il terzo quadrimestre del 2008 e il primo quadrimestre del 2009.

Vengo alla *black list*. Vorrei si spiegasse meglio sulla base di quali criteri l'Agenzia decida di operare taluni controlli e di tralasciarne altri e come venga aggiornata la lista dei « cattivi ». È chiaro che i soggetti i quali tentano di frodare lo Stato portano indifferentemente le loro società da un Paese a un altro, in maniera da uscire dalla lista di coloro che con maggiore probabilità saranno sottoposti ad accertamenti, privilegiando ovviamente

quei Paesi nei quali i controlli sono minori o meno efficaci. Mi piacerebbe sapere quali criteri presiedano al funzionamento di tale meccanismo, con quale periodicità esso sia aggiornato e quali istruzioni l'Agenzia abbia impartito ai propri uffici.

L'ultima serie di considerazioni riguarda gli scanner e il programma che state svolgendo per la loro implementazione. Se tale programma fosse integrato con il RFID, si potrebbero effettuare i controlli addirittura prima dell'ingresso (*pregrading*). Vorrei sapere se sia possibile cominciare ad applicare il sistema assieme ad alcuni Paesi, in maniera che il « sigillo elettronico » sia applicato ai container prima della loro partenza. In questo modo, può darsi che si riesca a risolvere anche il problema della padella di cui parlava il collega Ventucci. Se si applicasse ai container, prima della loro partenza dal porto di esportazione, un dispositivo in grado di controllarne la movimentazione, in maniera che gli stessi non possano subire fraudolente alterazioni, i controlli sulla merce sarebbero enormemente semplificati: venendo meno la necessità di effettuare un prelievo all'arrivo — soprattutto su merci particolari che richiedono una verifica sotto il profilo sanitario — si conseguirebbe un'accelerazione delle procedure di sdoganamento. Le chiedo, quindi, direttore, se siano state stipulate convenzioni e se l'Agenzia abbia cominciato a parlare di tali problematiche con le autorità doganali di altri Paesi.

Quanto agli *scanner*, mi piacerebbe sapere quale sia l'attuale livello di controlli e, inoltre, se un'eventuale implementazione del sistema possa portare ad un aumento del numero dei container. Poiché nei porti di ingresso gli spazi sono limitati, credo che la difficoltà sia soprattutto quella di movimentare, attraverso il sistema degli scanner, un certo numero di container. Se non si dispone di spazi sufficienti, si possono comprare tutti i container che si vuole, ma poi si finisce per portarli in luoghi in cui non servono. Invece, in un centro ben attrezzato sotto il profilo logistico nel quale fossero disponi-

bili spazi adeguati per le movimentazioni, potrebbe essere di qualche interesse ampliare il numero dei container.

Nel ringraziare il direttore Peleggi per la sua disponibilità, e anche per avere offerto alla Commissione l'opportunità di approfondire la conoscenza della complessa attività svolta dall'Agenzia delle dogane, do la parola a lui e agli altri direttori presenti per la replica.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Comincerei dalla questione delle sanzioni.

Quando ne ho parlato, non mi riferivo alla necessità di inasprire il nostro sistema sanzionatorio, ma a quella, affatto diversa, di armonizzare le sanzioni. Infatti, come l'analisi dei rischi può produrre distorsioni di traffico a vantaggio di quei Paesi che hanno una dogana più disattenta, allo stesso modo, la sanzione più pesante può rendere vantaggioso trasferire i traffici verso quei Paesi nei cui ordinamenti sono previste sanzioni più lievi.

Con riferimento alla possibilità di sviluppare i confronti internazionali - questo vale in generale - devo dire che presso TAXUD vige un sistema un po' strano: fino a qualche anno fa, essa forniva dati in quantità maggiore e più dettagliati.

Mi sono trovato in una situazione particolare. La Francia sembrava avere svolto una buona attività anticontraffazione. In realtà, nonostante avesse totalizzato il triplo di denunce rispetto alle nostre (in Francia vige un sistema particolare, giacché la contraffazione è equiparata alla ricettazione), le quantità sequestrate erano pari a un decimo delle nostre. Andando a guardare bene i dati - che allora erano disponibili e che adesso, invece, non si trovano - abbiamo scoperto che la loro attività era effettuata sostanzialmente in aeroporto. Allora, ho contestato che in quel modo tutto era più facile: un conto è operare un sequestro su una valigia, altra cosa è farlo su un container; una cosa è intralciare il viaggiatore di ritorno con il bagaglio a mano; altra cosa è bloccare

un'attività portuale. Devo dire che l'effetto finale è stato il seguente: quel tipo di statistica non si vede più nei *report*.

MARCO CAUSI. A proposito di preda e predatore !

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. A proposito di preda e di predatore ! Ogni volta che ne abbiamo l'occasione chiediamo un approfondimento dei dati, ad esempio di quello relativo ai tempi di controllo, che stiamo per regolare in modo standardizzato attraverso la carta dei servizi, in corso di pubblicazione, e che, d'altra parte, è difficilissimo determinare. Rispetto all'indirizzo proveniente da Bruxelles, volto a ridurre l'accertamento *a posteriori*, ciò in realtà è letto in un altro modo nelle statistiche. L'accertamento *a posteriori* è tipico della dogana non telematica: si ha necessità di accertare *a posteriori* quando non si è telematizzati. Tuttavia, non si può bloccare un traffico che è andato crescendo in questi anni. Se si ha riguardo alla serie storica degli ultimi quattro o cinque anni, si nota che il livello dei controlli di accertamento *a posteriori* è passato - se non erro - dal 42-43 al 24 per cento. Insomma, sta scendendo in picchiata: nei quattro anni, si è dimezzato.

COSIMO VENTUCCI. Il problema - mi scusi se la interrompo, direttore; lo faccio affinché il discorso sia più chiaro ai presenti - riguarda esclusivamente i manifesti merci in arrivo, nei quali soprattutto i pesi dichiarati non sono commisurati a quelli reali.

Occorre stare attenti a questo problema, che è specifico. Se la società dichiara sulla base del manifesto, è chiaro che, se non viene svolta la revisione di accertamento, si può giungere addirittura a forme di contrabbando. Lei sa, direttore, che sopra i 4 mila euro scatta il reato di contrabbando. Pertanto, bisogna stare attenti a questo aspetto, che è proprio quello che volevo segnalare.

Inoltre, non capisco perché Bruxelles agisca nel modo di cui si è detto. L'ini-

ziativa proviene da Bruxelles, non dalle Dogane italiane: questo dato è importante, e sarà opportuno che se ne tenga conto nelle discussioni.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Pensavo che lei si riferisse all'andamento del quadro più generale. In Europa, il livello di automazione raggiunto da alcune dogane (stiamo parlando di quelle dell'Est, dei nuovi Paesi membri, e quant'altro) viene commisurato alla riduzione dell'accertamento *a posteriori*; tuttavia, si tratta di un indicatore non così immediato.

Quanto alla questione sollevata da ultimo, invece, staremo attenti.

Riguardo, invece, ai dati sulle Dogane, non ho portato il consuntivo 2008, perché lo stiamo chiudendo. Lo consegnerò al Ministero entro la prossima settimana. Sostanzialmente, è come se da noi fosse validato, ma non lo è ancora dal Ministro. Tuttavia, mi impegno a inviarlo tra una quindicina di giorni, anche perché contiene alcuni elementi che possono essere utili per capire come ci muoviamo.

Il resto è tutto in convenzione. Anche quella parte è ancora da chiudere; siamo in esercizio provvisorio. Tuttavia, appena chiuso, invierò il volume con i risultati del 2008.

Naturalmente, ricordo quanto costa l'Agenzia: indicativamente, il costo è pari a 600 milioni di euro, di cui 60 per investimenti (informatici, per lo più), mentre ciò che resta è spesa per il personale.

Se il presidente è d'accordo, passerei la parola ai miei colleghi, anche al fine di vivacizzare la discussione. Proporrei che la dottoressa Alvaro rispondesse su Bruxelles, indicando gli ultimi indirizzi, la dottoressa Bricca sulla parte riguardante le verifiche e l'utilizzo degli scanner, il dottor Aronica sull'organizzazione e il dottor De Santis sulle questioni relative ai petroli.

Prima, però, vorrei concludere sulla questione dell'andamento dei traffici commerciali negli ultimi mesi.

Noi usiamo un indicatore — che abbiamo elaborato autonomamente — diverso dal *Baltic*. Quest'ultimo è un indi-

catore globale per la circolazione di materie prime di tipo *dry*, in quanto riguarda materie prime secche. Esso permette di cogliere, quindi, il volume di scambi di carbone, acciaio, cemento e quant'altro: è un indicatore sull'attività industriale, giacché riguarda materie prime di base.

Noi abbiamo seguito un percorso contrario: partiamo dai dati delle importazioni e li ripuliamo, ad esempio dagli oli minerali e dalle materie prime di base, come il carbone, il ferro e via dicendo. Togliamo, poi, taluni capitoli nei quali la quantità è pesante, ma la consegna è unica, come ad esempio le imbarcazioni, gli elicotteri, nel caso in cui nel mese in esame sia avvenuta una consegna. Quello che emerge è un indicatore che raccoglie materie prime diverse da quelle dell'industria di base, semilavorati o prodotti finiti pronti per il commercio e che, di conseguenza, ha natura meno industriale e più commerciale. Tale indicatore ci diceva che nei primi tre mesi del 2009, rispetto ai corrispondenti mesi dell'anno precedente, si era verificata una caduta sia dell'*import* che dell'*export* (là dentro c'erano entrambi i dati), a gennaio del 30-35 per cento, a febbraio intorno al 24-25 per cento e a marzo tra il 5 e il 10 per cento.

Quindi, quello che possiamo dire è che si rileva — tendenzialmente — una possibilità di tornare sui livelli di commercio realizzati nell'anno precedente. Quando toccheremo l'asticella dello zero, saremo tornati al volume di scambi del 2008.

Tutto ciò significa poco e niente. Ancora nulla si può dire rispetto alla crisi in atto. Tuttavia, anche quello di cui vi ho detto è uno dei piccoli indicatori che possono contribuire a farci capire se sia in atto, in qualche modo, una sorta di ripresa. Bisogna poi capire se a muoversi siano i prodotti destinati al commercio finale (e ciò segnalerebbe un principio di risveglio della domanda), oppure i semilavorati o, ancora, se stia tornando il magazzino, che, peraltro, al momento, potrebbe anche essere in fase di svuotamento.

Comunque sia, rileviamo una iniziale tendenza a recuperare i valori dello scorso anno. A partire da gennaio, abbiamo constatato questo ritorno.

Se facciamo il confronto dal trimestre precedente a quello successivo, il dato che si ottiene per noi dice poco, in quanto fortemente influenzato dalla stagionalità. Ho visto, ad esempio, che la Comunità adesso sta raffrontando il quarto trimestre dell'anno precedente rispetto al terzo, che, però, includeva agosto: quindi, il calo rilevato è poco significativo.

Noi, invece, preferiamo confrontare gli stessi periodi di anni diversi, perché riteniamo che questo metodo ci dica dove stiamo andando. Ripeto che il raffronto tra due trimestri contigui dice poco, in quanto è influenzato dalla stagionalità.

PRESIDENTE. Specificamente, mi riferivo alle linee dei grafici riportati nella documentazione, da cui si rileva una progressiva discesa che riguarda il 2006 e il 2007, mentre un'altra linea sale. Ebbene, chiedo se negli ultimi due quadrimestri si sia mantenuto lo stesso andamento incrociato.

GIUSEPPE PELEGGI, Direttore dell'Agenzia delle dogane. Su questo punto possiamo certamente fornire il dato italiano aggiornato a marzo 2009. Non riusciamo a reperire, al momento, i dati degli altri Paesi, che non riceviamo con la stessa tempestività dei nostri, naturalmente. In alcuni casi, inoltre, si tratta di dati estremamente difficili da leggere, proprio per la ragione di cui parlavo in precedenza. Non circolano troppe informazioni tra le autorità doganali, specialmente con riferimento al commercio. Tuttavia, voglio precisare che Eurostat sicuramente redige rapporti su tale tema (si tratta dell'ente che, come l'ISTAT a livello nazionale, è titolato a elaborare e divulgare dati di tipo statistico).

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
COSIMO VENTUCCI**

TERESA ALVARO, Direttore area centrale tecnologie per l'innovazione. Partirei

da quest'ultima osservazione, relativa alla necessità di avere dati attendibili, su indicatori di tale rilievo, da tutte le altre dogane comunitarie.

Come amministrazione doganale, abbiamo sempre puntato molto sull'utilizzo di dati attendibili, tratti direttamente dai sistemi informatici. Quindi, abbiamo spinto molto affinché la realizzazione della dogana elettronica fosse il più possibile rapida e, inoltre, i dati potessero essere estratti direttamente dalle operazioni fatte « a sistema » dai vari Stati membri.

Un simile risultato l'abbiamo già ottenuto per quanto riguarda i regimi che sono stati informatizzati, in particolare quello del transito e parte di quello dell'esportazione, in modo tale che i rapporti annualmente formati in sede europea non siano più basati sui dati dichiarati dalle singole amministrazioni, ma su dati inconfutabili, in quanto direttamente derivati, come ho accennato, dalle operazioni « a sistema ».

In prospettiva, avendo riguardo alla scadenza del giugno 2013, data entro la quale saranno diramate le disposizioni di applicazione del codice doganale modernizzato, desidero rappresentare quanto è stato fatto dall'amministrazione italiana affinché le scelte a livello europeo non generassero ricadute negative a livello nazionale. Siamo partiti qualche anno fa proprio per influenzare in modo efficace il processo di formazione, in quanto il modo di operare per definire la normativa di livello comunitario (che poi è direttamente applicabile; il discorso ha qualche attinenza anche con le considerazioni che sono state svolte in ordine alla protezione della prassi, a livello nazionale, nel settore delle dogane e nel settore delle entrate) è fortemente sbilanciato a sfavore delle dogane. Infatti le disposizioni di livello comunitario, nella fase legata anche allo sviluppo dei sistemi informatici, sono di dettaglio, in quanto vanno a regolare sistemi che, fondamentalmente, non richiedono che piccoli aggiustamenti a livello nazionale. Quindi è particolarmente importante vigilare e cercare di influenzare il

processo di formazione della normativa comunitaria.

Soprattutto nell'ultima parte del processo di formazione del codice doganale comunitario, in ambito Commissione europea, si è molto utilizzato il sistema della consultazione delle associazioni europee degli operatori. Abbiamo molto lavorato affinché, a livello nazionale, fossero raccolte direttamente, e quindi rappresentate, le esigenze non solo delle amministrazioni, ma anche delle associazioni di settore e degli operatori.

Recentemente, questa azione ha prodotto un risultato abbastanza concreto. Nel seminario svoltosi a Praga alla fine di marzo, che ha visto la partecipazione di tutti i vertici delle amministrazioni doganali dei 27 Stati aderenti all'Unione e dei Paesi neoaderenti, è stata riconosciuta un'esigenza che la Dogana italiana sottolineava da molto tempo, ossia che si definisse in dettaglio il quadro operativo (in pratica, si tratta delle istruzioni relative proprio alla prassi indirizzata agli uffici e agli operatori), in maniera tale da conseguire effettivamente un'uniforme applicazione della legislazione doganale. In altre parole, è stato ottenuto che l'elaborazione della normativa generale di settore fosse preceduta dalla definizione dei processi operativi, per ottenere fondamentalmente due risultati: capire quale potesse essere, in dettaglio, la ricaduta delle procedure definite a livello comunitario su quelle nazionali; evitare distorsioni a favore di Stati che hanno un maggior peso. Ci siamo basati su un utilizzo spinto sia dei processi informatici sia dell'anzidetta definizione di dettaglio delle ricadute operative, in modo da apprezzarne costi e benefici e, soprattutto, da determinare il *gap*, la distanza da come siamo a come dovremmo diventare, anche se, per quanto riguarda il livello di informatizzazione, cerchiamo di giocare d'anticipo, come comprovato dal fatto che le linee guida di *e-customs* le abbiamo già declinate nel nostro sistema da vari anni. Ci differenzia fondamentalmente dagli altri Paesi il fatto che l'informatizzazione ha riguardato in modo generalizzato tutti i regimi e non particolari regimi o partico-

lari porti, come avviene negli altri Stati. Su questo, ovviamente, tentiamo di spingere affinché i dati che ci consentono di confrontarci con gli altri Stati siano attendibili e assolutamente inconfutabili.

In chiusura del mio intervento, desidero svolgere un breve approfondimento concernente il problema dell'uniforme applicazione della legislazione comunitaria in tutti i 27 Stati, sotto tutti i profili particolari, compreso quello sanzionatorio. Su ciò la Commissione europea avvia regolarmente inchieste, seguite da missioni in tutti gli Stati membri.

Nell'attesa di avere un quadro normativo definito in maniera puntuale, l'Italia ha chiesto che si effettuino rilevazioni dettagliate aventi ad oggetto l'uniforme applicazione della normativa comunitaria e, soprattutto, l'armonizzazione delle sanzioni.

CINZIA BRICCA, *Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici*. Sono state poste alcune domande relative ad aspetti particolari del settore dei controlli: scanner, *black list*, funzionalità e significato dei controlli *a posteriori*.

Tutti questi segmenti vanno ricondotti nell'ambito di una visione unitaria del controllo doganale, posto che si tratta di momenti e tipologie di controlli o di selezioni su determinati parametri che attengono al controllo in generale. Quindi, ricordando che il nostro sistema dei controlli è totalmente automatizzato e che comunque, anche le operazioni residue — rivolgendomi all'onorevole Ventucci, posso parlare di operazioni in procedura domiciliata non ancora telematizzate, perché sappiamo di cosa si sta parlando — vengono riportate, all'atto della presentazione della dichiarazione complementare, all'analisi dei rischi centralizzata e quindi analizzate, ai fini dell'espressione del preavviso, dagli uffici locali, con gli stessi criteri che governano l'analisi dei rischi svolta a livello centrale. Possiamo dire che la selezione del controllo viene operata sulla base di criteri che stabiliamo uniformemente a livello centrale, con il concorso dell'esperienza degli uffici locali.

Pertanto, il controllo mediante scanner può rappresentare un esito della selezione del circuito e si pone in una situazione intermedia tra il semplice controllo documentale e il controllo fisico approfondito, per l'esecuzione del quale ci si può anche avvalere della scannerizzazione, onde velocizzare e orientare meglio la verifica (parliamo del classico container che viene importato e che arriva nel porto).

Il livello dei controlli mediante scanner è mediamente del 3 per cento; operiamo mediamente con tale modalità circa 50.000 controlli: possiamo andare dai 45 mila ai 50 mila l'anno. Ovviamente, il dato è in funzione del flusso dei traffici e non può essere stabilito *a priori*; esso è anche influenzato da eventuali emergenze o criticità che dovessero verificarsi in relazione agli allerta internazionali.

L'utilizzo dello scanner è stato molto incentivato a partire dal 2001. Ricordo che l'Agenzia ha acquisito con propri mezzi finanziari gli scanner ancor prima del triste settembre 2001, ma gli scanner sono serviti molto, a partire dal 2001, proprio per l'effettuazione dei controlli di sicurezza, quindi anche con finalità di deterrenza.

In cinque porti italiani è operativa la CSI (*Containers security initiative*), con la collaborazione dei colleghi delle dogane statunitensi, per effettuare controlli più accurati sui container diretti verso gli Stati Uniti.

A tale proposito, ricordo che negli Stati Uniti è stata approvata, qualche anno fa, una normativa che prevede la scannerizzazione obbligatoria, a cura dei porti di esportazione di tutto il resto del mondo, dei container diretti negli Stati Uniti. Probabilmente, essa non sarà più applicata nei termini drastici in cui era stata definita. Tuttavia, se la predetta regolamentazione, la cui attuazione era inizialmente prevista a partire dal 2012, dovesse effettivamente essere applicata in maniera così rigorosa, avremmo la necessità di acquistare scanner in numero ben superiore a quello preventivato.

Attualmente ne abbiamo 28, tutti collegati in rete telematica. Attraverso una

sala di monitoraggio istituita presso la sede centrale dell'Agenzia è possibile controllare in tempo reale tutti i controlli mediante scanner che vengono effettuati nei 28 porti dotati di tali apparecchiature. Ciò ci consente di intervenire in base ad elementi informativi di cui dovessimo eventualmente disporre in via prioritaria al centro e di comunicare immediatamente all'ufficio periferico la necessità di effettuare un controllo mediante scanner. Comunque, i nostri uffici possono comparare in tempo reale, durante il controllo, l'immagine del container proveniente dallo scanner in quel momento con l'immagine tipo di quella stessa merce dichiarata presente nella banca dati immagini scanner, dove sono custodite più di 180.000 immagini. Si tratta di un forte ausilio al controllo, anche in termini di accelerazione.

Il controllo mediante scanner viene visto fondamentalmente come un ausilio alla verifica, anche in termini di eliminazione del controllo fisico, laddove vi sia, in base alla selezione CSI, la perfetta coerenza tra l'immagine del prodotto che sta passando e la dichiarazione di parte. Non si va oltre, non si esegue alcun controllo fisico.

Dedico un cenno alla *black list*, anche se non parlerei dell'esistenza, in termini organizzati, di una *black list* all'interno del nostro circuito.

Alla locuzione possiamo ricondurre l'insieme dei profili soggettivi che riguardano l'operatore economico, sia in relazione alla sua posizione nell'ambito della *trade supply chain*, cioè della catena logistica e commerciale, sia in relazione ai suoi precedenti.

Faccio rilevare che l'impianto del nuovo codice doganale comunitario sta spostando l'ottica del controllo dalla singola operazione al complesso delle operazioni eseguite dal soggetto economico, allo scopo di ottenere una visione più ampia. Non è mai la merce che delinque: sono i soggetti che entrano in contatto con la merce che possono compiere operazioni illecite. Quindi, i profili che oggettivamente potrebbero condurre a un controllo della

merce se l'operatore fosse noto — in senso negativo — alla dogana, per i precedenti, o per una nostra analisi soggettiva condotta sulla base delle banche dati disponibili a sistema (sostanzialmente, le banche dati dell'amministrazione finanziaria), debbono essere tarati sui soggetti. Per contro, la percentuale di controllo attribuita oggettivamente alla merce sarebbe abbattuta in funzione dell'affidabilità soggettiva qualora il soggetto fosse contraddistinto da profili positivi, quindi da *white list*.

Il nuovo codice doganale comunitario ha istituito, dal 1° Gennaio 2008, una nuova figura comunitaria, quella dell'operatore economico autorizzato (AEO). Questo soggetto, che gode di un'affidabilità riconosciuta da parte dei 27 Stati membri, è certificato dall'amministrazione doganale. Tale certificazione, lo status di AEO, va a influire in senso positivo anche sull'effettuazione dei controlli, abbattendone il numero in percentuali che variano dal 10 al 90 per cento. Se, in ipotesi, per quella merce con quella determinata origine, il mio profilo di rischio neutro, oggettivo, indica una necessità di un controllo al 15 per cento, l'operatore verificato in senso positivo e in possesso del certificato AEO, se è altamente affidabile, potrà avere una riduzione fino al 90 per cento di quel 15 per cento.

Il programma è in vigore dall'1 gennaio 2008 e, ad oggi, abbiamo ricevuto circa 200 istanze per il rilascio della certificazione AEO. Ci collochiamo, grosso modo, tra il quarto e il quinto posto a livello comunitario, ma confidiamo che l'istituto, sempre più familiare e conosciuto agli operatori e fortemente appetibile in ragione della sua estensione comunitaria, riscuota un successo maggiore di quello arreso all'*audit* doganale nazionale delle imprese, che, onestamente, in quattro anni non ci ha soddisfatti quanto a numero di richieste da parte degli operatori.

Per quanto riguarda i controlli *a posteriori*, a prescindere dalle politiche condotte da Bruxelles sul loro significato, noi li abbiamo sempre visti come complementari all'analisi effettuata attraverso il circuito doganale di controllo. In altre parole,

essi offrono un riscontro della bontà dei profili di rischio inseriti a sistema e ci permettono di effettuare non tanto il controllo sulla singola dichiarazione doganale sottoposta a revisione di accertamento, quanto, e sempre più, sul triennio anteriore di attività dell'operatore economico, proprio al fine di ridisegnarne in modo più puntuale il profilo soggettivo.

I controlli *a posteriori*, condotti mediante accesso presso l'azienda o l'ufficio, riguardano il complesso delle operazioni.

PRESIDENTE. Le chiedo scusa, dottoressa Bricca, ma ha toccato un punto importante. A mio avviso, sarebbe una follia se nel soggetto che intendesse correggere qualcosa facessimo venire meno la fiducia nei confronti dell'amministrazione finanziaria.

CINZIA BRICCA, *Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici*. Assolutamente.

PRESIDENTE. Vi dovete opporre nettamente a una tale eventualità.

CINZIA BRICCA, *Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici*. Certo.

PRESIDENTE. Faccio un esempio: quando ho aderito al condono, molti anni fa, ho deciso di presentare una dichiarazione integrativa per definizione automatica (cosiddetto condono « tombale »). Sarebbe assurdo, ora, consentire al funzionario, il quale si accorgesse che esco con una Ferrari, di andare a riprendere il documento e di rimettere in discussione quanto avevo già definito con l'amministrazione finanziaria. In effetti, la *ratio* delle disposizioni che il Parlamento ha approvato in materia di condono tombale è la seguente: non importa chi ci rimette, purché si ponga termine al contenzioso.

CINZIA BRICCA, *Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise*

laboratori chimici. Lei si riferisce, signor presidente, alla revisione di accertamento su istanza di parte.

PRESIDENTE. Mi sono calato nei panni dell'importatore, per sollevare un problema che attiene al rapporto di fiducia che dovrebbe intercorrere con l'amministrazione.

CINZIA BRICCA, *Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici*. Le percentuali alle quali ho fatto riferimento, relative alla diminuzione dei controlli *a posteriori*, si riferivano unicamente alle revisioni dell'accertamento su iniziativa dell'ufficio.

PRESIDENTE. Mi riferivo soprattutto all'altra ipotesi.

CINZIA BRICCA, *Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici*. L'ipotesi da lei ricordata, presidente, è assimilabile all'istituto del ravvedimento, che esiste come istituto generale dell'ordinamento tributario.

PRESIDENTE. È importante che chiarite questo punto, riguardo al quale le aziende e gli operatori esprimono un certo sconcerto.

CINZIA BRICCA, *Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici*. Ovviamente, tutti gli istituti vanno letti e interpretati nel loro senso «buono» e con finalità conformi a quelle che la legge si propone. È evidente che la reiterazione di istanze di revisione sulla medesima tipologia di merito da parte dello stesso soggetto diventa un costo per la dogana.

Ferma restando la legittimità assoluta dell'istituto sotto il profilo giuridico, si pone un punto di dubbio sull'affidabilità del soggetto ove questi non sia un rappresentante dell'azienda, bensì un soggetto qualificato per l'esercizio della professione a supporto dell'operatore economico.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Insomma, si pente, ma è un peccatore abituale.

CINZIA BRICCA, *Direttore area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise laboratori chimici*. Ci pone qualche problema.

ALESSANDRO ARONICA, *Direttore area centrale personale e organizzazione*. Cerco di rispondere, anche se il tema dell'organizzazione è molto ampio.

PRESIDENTE. Vogliate scusarmi, ma mi pare che quanto è stato detto finora sia talmente esaustivo da suggerire che, ove vi siano ulteriori dati da aggiungere, ce li facciate pervenire eventualmente in forma scritta.

Il dottor Aronica può comunque svolgere il suo intervento.

ALESSANDRO ARONICA, *Direttore area centrale personale e organizzazione*. Il tema è molto ampio. Cercherò comunque di rispondere con riferimento a un paio di aspetti che l'onorevole Causi ha messo a fuoco.

Abbiamo affrontato la fine del 2007 con una dotazione organica rinnovata che contava circa 12.500 unità di personale. Nello stesso anno, abbiamo avuto la possibilità, con la legge finanziaria, di assumere finalmente nuove forze dopo tanto tempo. Successivamente, nel corso del 2008, mentre ci accingevamo a fare queste assunzioni e a svolgere, attraverso le stesse, un'operazione di riequilibrio della distribuzione territoriale del nostro personale, sono intervenuti dapprima il decreto n. 112 e poi la relativa legge di conversione n. 133, che hanno ridotto la nostra dotazione organica.

Il combinato disposto di queste due forze fa sì che oggi gli effettivi dell'Agenzia, a seguito dell'assunzione degli idonei e di altre azioni di reclutamento, sono forse più vicini di quanto non siano mai stati alla dotazione organica. Ciò si è verificato, fortunatamente, sia perché nel corso degli anni la dotazione organica si è ridotta (di

3 mila o 4 mila unità, se andiamo indietro negli anni) sia in quanto, per la prima volta quest'anno, abbiamo avuto, rispetto alle cessazioni (che da noi sono 350, a volte anche 400 all'anno), un bilancio positivo delle acquisizioni, grazie all'ingresso degli idonei cui ho già accennato.

Il problema di sofferenza — lo dico in breve — cui faceva riferimento il direttore si acutizza molto quando c'è un blocco delle assunzioni, perché, più che le quantità assolute, è proprio l'impossibilità di attingere a forze fresche che diventa un grande problema. Le quantità assolute sono un po' cresciute. Cerchiamo di completare il più possibile la nuova dotazione organica ridotta, ma certamente abbiamo avuto una spinta molto positiva; consideriamo molto positivamente anche il fatto che il Parlamento ci abbia dato la possibilità di assumere, a partire dallo scorso anno. Attraverso quelle assunzioni abbiamo portato nuova linfa in tutte le direzioni regionali e anche negli uffici centrali, nei quali, peraltro, verso la fine del 2007, quindi prima che fosse emanato il decreto-legge n. 112 del 2008, pronosticavamo un ridimensionamento.

Stiamo cercando...

PRESIDENTE. Non abbiamo parlato, con l'onorevole Causi, di questo. Tuttavia, il problema del personale è dovuto al fatto che le navi partono alle 20, alle 21, a mezzanotte, alle 4 di notte. Hanno un orario che cozza con la dotazione che il Ministero assegna, cioè con i famosi 600 milioni che le Dogane spendono.

Si pone un grosso problema, perché gli operatori, ovviamente, vogliono passare la dogana quando il ciclo di lavorazione finisce, magari alle 4 o alle 5, mentre i funzionari al massimo lavorano fino alle 6. Occorre poi considerare i fuori orario: un discorso che diventa complicato, perché non possono farli in tutti i centri operativi. Anche questo è un problema.

Ecco perché ho sollevavo le questioni della telematica e della fiducia verso l'operatore: proprio per sollecitarvi ad andare

in tali direzioni. Il personale in più serve, infatti, per un discorso ultroneo, non per la normalità del ciclo operativo.

MARCO CAUSI. Il punto sul *turnover* fatto dal dottor Aronica ha valenza generale per tutte le nostre amministrazioni pubbliche, che storicamente evidenziano problemi. Ad esempio: più personale al Sud, rispetto al Nord.

I problemi si risolvono più facilmente con le energie fresche, perché il giovane appena entrato, il neoassunto, è più disponibile a operazioni di mobilità territoriale.

Quindi, credo che questo discorso sia assolutamente generale e vada al di là della specificità del lavoro svolto.

ALESSANDRO ARONICA, Direttore area centrale personale e organizzazione. Attraverso il piano di destinazione dei neoassunti abbiamo riequilibrato l'allocatione delle nostre forze sul piano territoriale; inoltre, abbiamo potuto apprezzare il fatto che, naturalmente, forze nuove significano un apporto nuovo e tutto ciò che ne consegue.

Potremmo anche fornire dati più dettagliati, ma il senso complessivo dell'operazione è stato proprio quello di un riequilibrio a favore della parte settentrionale del Paese. Abbiamo soprattutto fatto affluire forze nuove alla direzione regionale lombarda, che era quella dove si registravano le maggiori carenze in rapporto ai flussi.

Naturalmente, nel caso dell'Agenzia delle dogane, il rapporto tra volume dei traffici e personale, attesa la mobilità dei traffici, deve essere valutato sui lunghi periodi. Tuttavia, nella sostanza, quella descritta è l'operazione che abbiamo completato alla fine dell'anno, tenendo altresì conto — lo preciso perché le notizie che si leggono al riguardo potrebbero lasciare perplessi — di alcune situazioni straordinarie al Sud, dove erano state rilevate emergenze e criticità particolari da affrontare. Pertanto, abbiamo destinato alcune forze anche a Napoli, Bari e Gioia Tauro, ma a completamento di un'operazione che ha visto gran parte delle risorse nuove destinate al Nord.

L'altra azione importante che abbiamo svolto, nel momento in cui ci siamo trovati ad affrontare la nuova fase, caratterizzata dalla riduzione delle dotazioni organiche, è consistita nell'applicazione dell'altra indicazione che proveniva dalla legge n. 133, vale a dire il taglio del 20 per cento delle direzioni di prima fascia e del 15 per cento di quelle di seconda fascia.

Potevamo interpretare la norma rispettandone solo formalmente lo spirito e, di conseguenza, operando tagli omogenei su tutto il territorio, secondo criteri più o meno casuali volti a conseguire il risultato atteso.

Abbiamo preferito, invece — proprio in virtù del fatto che, parallelamente, si riducevano la dotazione organica teorica e, quindi, anche gli spazi di crescita futura —, mettere in cantiere un'operazione di ulteriore approfondimento di quel cammino, già intrapreso, verso una maggiore efficienza della nostra struttura. Quindi, anziché operare tagli, abbiamo varato una piccola riforma — se volete, una riorganizzazione — che sostanzialmente prosegue ciò che già era stato fatto negli anni scorsi, il cui connotato fondamentale è il seguente: essa ridisegna il ruolo delle direzioni regionali, le quali, mentre continuano ad essere un presidio essenziale nel dialogo con la rete locale istituzionale, diventano molto più snelle dal punto di vista delle funzioni di indirizzo e controllo. Infatti, non fanno più da amplificatori o ripetitori dell'indirizzo centrale, bensì assumono una funzione di *audit* di processo, quindi in parte diversa, a supporto degli uffici territoriali (quelli a cui stiamo dando maggiore forza).

Dalla riorganizzazione — da completare entro il 2010 — risulteranno, probabilmente, strutture intermedie di supporto leggermente più snelle, che ci consentiranno di rafforzare gli uffici territoriali. Questa azione, in qualche modo, compensa gli effetti della revisione al ribasso delle dotazioni organiche.

Nel contempo, abbiamo varato il nuovo regolamento di attuazione della legge n. 241 del 1990. Quello che avevamo era molto risalente, per cui lo abbiamo rivi-

sitato, dando completa attuazione al regolamento di organizzazione e assegnando agli uffici territoriali tutte le funzioni di amministrazione attiva che era possibile attribuire a tali articolazioni.

PRESIDENTE. Rientrate, in termini finali, nella riduzione del 20 per cento?

ALESSANDRO ARONICA, *Direttore area centrale personale e organizzazione*. Assolutamente sì.

PRESIDENTE. Ciò ha prodotto qualche danno?

ALESSANDRO ARONICA, *Direttore area centrale personale e organizzazione*. Il « danno », per quanto riguarda i dirigenti di seconda fascia, è stato subito maggiormente dagli uffici centrali, presso i quali è stata effettuata una riduzione del 25 per cento di tali posizioni.

Invece, per quanto riguarda le nuove dotazioni organiche, ancora dobbiamo procedere alla ripartizione territoriale ma, come dicevo, era già in progetto una riduzione del peso delle strutture centrali.

Sostanzialmente, le due azioni che stiamo conducendo interagiscono, in quanto c'è un rafforzamento degli uffici territoriali, anche per quanto riguarda responsabilità e competenze. La riforma dovrebbe accompagnare questo rafforzamento con un aumento di effettivi.

D'altra parte, abbiamo anche un modello di gestione che consideriamo più efficiente ed incisivo. La funzione di indirizzo del centro, a questo punto, dovrebbe essere molto più immediata.

La riorganizzazione ha anche consentito di procedere ad accorpamenti delle direzioni, che da quattordici passeremo a dieci. Le nostre erano già direzioni regionali e, in taluni casi, interregionali. Adesso sono più decisamente interregionali, fatta eccezione per tre regioni. Anche questo è un segnale di ciò che ci proponiamo di realizzare: fermo restando il significato che riveste la presenza istituzionale delle dogane, manteniamo due sedi laddove esisteva la vecchia sede regionale, in modo

tale che ci sia sempre un presidio regionale in grado di dialogare con le altre istituzioni.

Dal punto di vista della funzionalità della « macchina », crediamo che il disegno che ho illustrato ci consentirà di guadagnare in efficienza.

GIUSEPPE PELEGGI, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Certo, è abbastanza severa la strettoia imposta dal decreto-legge n. 112 del 2008, soprattutto per quanto riguarda la dirigenza di seconda fascia, dove perdiamo 37 posizioni, in un contesto in cui abbiamo in totale, tra prima e seconda fascia, circa 250 posizioni dirigenziali su 10 mila dipendenti. Credo che un rapporto di 1 a 40 non soltanto sia alto nella pubblica amministrazione ma sia « concorrenziale », se si pensa ai quadri dirigenti dell'industria, anche rispetto al mondo del lavoro privato.

In questo senso, rispetto alle altre agenzie e agli altri Ministeri, il nostro sforzo è notevole.

I 386 uffici, in molti casi, sono costituiti da piccole postazioni, situate magari in un contesto nel quale esiste un piccolo distretto industriale che funziona e che effettua operazioni di scambio con procedura di domiciliazione (per cui serve un piccolo presidio che si muove). Non credo, pertanto, di andare verso una riduzione delle 386 postazioni.

Anzi, se il futuro va verso la domiciliazione delle operazioni, è meglio avere il piccolo presidio agile sul posto piuttosto che imporre attese per eventuali controlli, da effettuare magari con il fuori orario e con una maggiore spesa per tutti.

D'altro canto, le difficoltà sono notevoli, poiché abbiamo pochi dirigenti rispetto al numero dei dipendenti distribuiti nei vari livelli sottordinati. Credo che le altre agenzie, in alcuni casi, abbiano un rapporto più favorevole, che oscilla fra 1 su 25 e 1 su 20. Eravamo partiti con un assetto che era, sotto questo aspetto, più efficiente. Tuttavia, si corre il rischio che la situazione diventi ancora più difficile, anche perché sono anni, ormai, che l'Agenzia non bandisce un concorso.

WALTER DE SANTIS, *Direttore area centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti*. Raccolgo l'invito ad indicare cosa il Parlamento potrebbe fare — nel modo e nella misura che riterrà più congrua e opportuna — per l'immediato avvio dello sportello unico doganale.

Al momento, si trova per l'ennesima volta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri cui l'articolo 4, comma 59, della legge n. 350 del 2003 demanda la provvisoria definizione (fino all'emanazione di appositi provvedimenti da parte delle amministrazioni interessate) dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono per l'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione.

L'iter del provvedimento è stato travagliato, non solo e non tanto perché sono intervenuti due cambi di legislatura, nel 2006 e nel 2008 — a fronte dei quali, evidentemente, la menzionata Conferenza, una volta ricostituitasi, ha dovuto riavviare da capo il procedimento per la formalizzazione dell'intesa prescritta dalla legge — ma anche perché, nelle diverse materie in cui la competenza è ripartita fra Stato e regioni (parlo della sanità, piuttosto che di altre discipline), c'è stato un rimpallo fra le amministrazioni centrali, le quali, in un primo tempo, parevano avere già offerto il loro contributo.

Gli elementi che non hanno trovato accoglimento, riguardanti soprattutto i tempi utili per realizzare gli interventi finalizzati all'istituzione dello sportello unico doganale, sono stati ritenuti compresi nei profili di competenza regionale e, pertanto, sono stati riproposti in sede di Conferenza Stato-regioni. Quindi, si è tornati di nuovo al centro, sulla base del ben noto principio secondo cui ripetere le cose dà modo di compiere un esame più approfondito.

Adesso sembra che siamo riusciti ad arrivare alla quadratura del cerchio, sia pure accettando, con grande umiltà, i tempi massimi, a volte anche abbastanza

lunghe, che alcune amministrazioni hanno imposto per dare il loro avviso favorevole al conseguimento dell'intesa.

Ci aspettiamo, quindi, che la Conferenza Stato-regioni sancisca al più presto l'intesa, acquisita la quale potrà essere emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'altro aspetto che, se vogliamo, fa *pendant*, è riferito al nostro impegno a livello comunitario. La direzione dell'area centrale gestione tributi e rapporti con gli utenti partecipa al 60 o 70 per cento delle commissioni e dei comitati istituiti a Bruxelles. Ci sforziamo di essere presenti in tutte le situazioni e in tutte le sedi, né silenti, né disinteressati. Il problema (come giustamente è stato rilevato) è che gli altri Stati hanno negli organismi comunitari una presenza e una forza di pressione maggiori rispetto alla nostra. Basti pensare che altri Stati membri sono più rappresentati a livello di dirigenza generale e centrale, mentre la nostra presenza è costituita, per lo più, da funzionari d'ordine e da qualche dirigente a livello di *chef d'unité*. Questo ci penalizza molto.

Tuttavia, lì dove possiamo, ci avvaliamo molto della nostra capacità di andare verso un'informatizzazione spinta: possiamo farlo in quanto — penso di poterlo dire, perché il settore è diretto da una collega in questo momento — l'Italia è sicuramente all'avanguardia, tanto che abbiamo più volte sottolineato, a livello comunitario, la necessità che gli altri Stati membri si adeguino a noi. Tutto ciò comincia a dare i primi risultati. Vediamo già qualcosa: cominciano ad arrivare segnali di fumo. Speriamo di cogliere quanto prima i frutti dei nostri sforzi. Comunque, l'informatizzazione è un elemento che favorisce l'omogeneizzazione delle prassi e accresce la trasparenza. Infatti, una volta realizzata l'informatizzazione, il processo non va avanti se non è conforme alle modalità stabilite. Di recente, sono stati posti in essere, da parte di alcuni servizi dell'Unione europea, alcuni tentativi, peraltro neanche tanto velati, volti ad agevolare quei Paesi membri che non erano così avanti come noi sotto il profilo del-

l'informatizzazione; ma poiché sono venuti allo scoperto, siamo riusciti a incidere.

Ho colto, infine, una richiesta di chiarimento riguardante una circolare sui petroli.

Riguardo alla direttiva sui prodotti energetici, recepita ormai da quasi due anni, vi sono stati interventi, a livello di prassi amministrativa, che dovrebbero aver risolto gran parte dei problemi presentatisi. Adesso, addirittura, c'è una nuova direttiva in arrivo. Probabilmente, potrebbe essere in fase di elaborazione, proprio in questo periodo, qualche misura concernente la telematizzazione delle accise, nell'ambito dei petroli come in quello degli alcoli. Nel settore, in seguito all'obbligo di telematizzazione, sentono la pressione, la spinta a doversi adeguare soprattutto gli operatori meno grandi, le piccole e medie imprese, i marginali. Qualcuno ha reagito in modo assai trasparente — facendo presente di avere bisogno di maggior tempo — ed ha ottenuto più d'una proroga. Nel caso in cui sia segnalata la temporanea inidoneità della strumentazione informatica, si concederà eventualmente un tempo di due o tre mesi per l'adeguamento, fermo restando che i dati dovranno essere conferiti al sistema a partire dal momento in cui scatterà l'obbligo.

Un'ulteriore questione è stata recentemente posta da coloro che utilizzavano prodotti petroliferi per la produzione di energia elettrica. Si tratta di soggetti che già conferiscono dati all'amministrazione doganale, proprio per la loro qualità di utilizzatori di prodotti petroliferi e di produttori di energia elettrica. Siccome adesso sono tenuti a fornire, in qualità di percettori di prodotti petroliferi da destinare ad usi agevolati (secondo un loro profilo) ulteriori dati relativi a questa prima parte del loro *business*, essi hanno individuato punti di tangenza, o di sovrapposizione, tra le due tipologie di attività svolta ed hanno conseguentemente immaginato che i dati dovessero essere conferiti a un certo titolo piuttosto che a un altro. Effettuato un approfondimento, abbiamo constatato che non sussistono problemi

significativi. Insomma, la questione è stata posta, più che altro, in maniera strumentale. Ciononostante, diremo loro, come sempre, di mettere in ordine i propri *software* e, appena possibile, di conferire i dati. Ad ogni modo, è stato fatto molto rumore per nulla.

TERESA ALVARO, *Direttore area centrale tecnologie per l'innovazione*. Le scadenze comunitarie non saranno sicuramente differibili. Con la direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, e con il successivo regolamento, la telematizzazione dei documenti di accompagnamento diventerà ormai una realtà nel periodo compreso fra il 1° aprile 2010 e il mese di gennaio del 2011. Quindi, l'aver preparato le nostre aziende in modo *soft* a tale scadenza è stato il frutto di una strategia precisa.

PRESIDENTE. Anche a nome del presidente Conte, ringrazio tutti i presenti per aver dato vita, più che a un'audizione, ad un convegno. Credo di interpretare anche il pensiero dei colleghi nel ringraziare i nostri ospiti, i quali sono stati davvero esaurienti.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 28 maggio 2009.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane
Giuseppe Peleggi

presso la

COMMISSIONE FINANZE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Relazione del Direttore dell'Agenzia

ROMA 23 APRILE 2009

INDICE

La complessità operativa e l'intensità dei traffici

Semplificazioni: lo sportello unico

La Dogana come fattore di crescita economica: CARGO

Fare gioco di squadra (senza reinventare la ruota)

Commercio marittimo, competitività portuale e controlli doganali

Il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane

CIRCUITO DOGANALE DI CONTROLLO

Le tipologie di controllo

I profili di rischio

Le percentuali di controllo

L'utilizzo degli Scanner e il sistema Matrix

Attività di analisi del commercio internazionale e rapporti di collaborazione con forze di polizia ed autorità giudiziaria:

I CONTROLLI IN AMBITO TRIBUTARIO

Sottofatturazione

Frodi IVA

- A. collaborazione nella repressione frodi iva e nella lotta all'evasione fiscale

Le Accise

- A. I controlli

Lotta al traffico illecito di Tabacchi

I CONTROLLI IN AMBITO EXTRA TRIBUTARIO

Controlli a tutela della salute

- A. Gli allerta sanitari
B. Piano straordinario controlli olio d'oliva
C. Carne di pollame e suino di origine cinese bloccate presso il porto di Gioia Tauro
D. I controlli sulle spedizioni di merci del settore agroalimentare e i controlli sui bagagli dei passeggeri

Controlli sulla sicurezza dei prodotti

Made in Italy

- A. - Made in Italy: piano comunitario
B. - Made in Italy: prospettive future a livello comunitario
C. - Made in Italy: normativa nazionale
D. - Made in Italy: i sequestri

Lotta alla contraffazione

- E. Contraffazione: normativa nazionale

lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti

- A. Stupefacenti: attività in ambito nazionale

B. Stupefacenti: i sequestri

Controlli Valutari

Tutela dell' Ambiente

A. Analisi dei flussi export

Beni culturali

Cites

Armamenti e sicurezza

A. Cooperazione nazionale e internazionale

B. Controlli sull'export di materiali a duplice uso

C. Analisi dei rischi sicurezza

Signor Presidente della Commissione, onorevoli Deputati,

Ringrazio innanzitutto per questo invito e per l'occasione che viene concessa all'Agenzia delle Dogane. Nel corso di questo breve intervento sarebbe stata mia intenzione illustrare nel modo più completo possibile tutte le attività che caratterizzano l'operare dell'Agenzia, i risultati conseguiti e quelli che vorremmo perseguire mediante i progetti che ci proponiamo di realizzare, ma, per fortuna, la vita ci sottopone a continui bagni di umiltà, per cui a fronte dell'aspirazione alla "sintesi perfetta" si finisce, come nel mio caso, per presentare una sequenza di informazioni estremamente frammentate con uno stile quasi tipico della scrittura minimalista.

Mi scuso di tutto ciò anticipatamente, pregandoVi di aiutarmi a leggere il filo logico della relazione sul versante delle problematiche che lascia sottese e che forse solo in minima parte lascia trasparire.

L'Agenzia, istituita nel 2001, nella sua veste di autorità doganale esercita le attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali.

Verifica e controlla inoltre scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa, contrastando peraltro illeciti di natura tributaria ed extratributaria.

Il mondo doganale si confronta quotidianamente con una sfida ardua che vede contrapposta l'esigenza di assicurare controlli in tempo reale, senza incidere negativamente sulla celerità dei traffici.

Peraltro nel corso degli anni la tipologia dei controlli ha subito un'evoluzione che ha reso necessario un aggiornamento degli strumenti, delle procedure operative e delle professionalità dei funzionari che ne curano l'esecuzione.

La missione dell'Agenzia, che opera essenzialmente sulla base di normative di rango comunitario, oltre alla tutela delle risorse proprie della comunità riscosse attraverso i dazi doganali, è sempre più orientata a garantire la regolarità del commercio internazionale contrastando i traffici illeciti di droga, armi, animali, beni del patrimonio culturale, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza.

La complessità operativa e l'intensità dei traffici

Nel 2008 le Amministrazioni doganali degli Stati membri, hanno ricevuto più di 176 milioni di dichiarazioni (pari a circa 5,5 dichiarazioni al secondo), di cui 63 milioni in procedura ordinaria, 104 milioni in semplificata e 9 milioni di transito) ed effettuano oltre 6 milioni di controlli fisici. Il numero dei "singoli", ovvero delle operazioni di import/export, presentato nelle dichiarazioni è ammontato invece a 294 milioni.

Dal canto loro le dogane italiane trattano circa 1 dichiarazione ogni 2 secondi. Nel 2008 a fronte di circa 10.500.000 dichiarazioni (e circa 18 milioni di singoli), sono stati effettuati 330.000 controlli fisici, in linea con la media europea. L'Agenzia peraltro tratta circa 21 milioni di dichiarazioni di scambi intracomunitari e 500.000 dichiarazioni accise.

In merito ai controlli può essere utile anticipare alcuni dati estratti dalla bozza del Rapporto per il 2008 curato dalla Taxud per la Commissione Europea (il cd MOR - Measurement Of Results) relativi alla comparazione dei livelli di controllo realizzati dalle diverse dogane comunitarie. A fronte di un livello medio di controlli documentali alle importazioni pari al 17,6% l'Italia presenta una quota del 5,4%; per i controlli fisici invece la media comunitaria si colloca sull'8,5% e l'Italia al 9,6%, per quanto riguarda le importazioni, mentre si pone al di sotto della media nelle esportazioni (un livello del 2,6% rispetto a tasso comunitario del 3,7%). Di fatto nella nostra composizione si riflette un modello export led.

Con riferimento alla platea degli operatori commerciali a vocazione internazionale attivi in Italia, si rileva che le imprese nazionali che effettuano scambi extra-UE (importazioni/esportazioni/transiti) sono oltre 300.000. A queste vanno poi aggiunte le oltre 270.000 imprese che effettuano scambi intra-comunitari e le oltre 80.000 imprese che operano nel settore accise.

Sono numeri che riflettono l'intensità dei traffici e che fanno delle dogane un attore di primo piano nella scena del commercio internazionale.

Solo servizi doganali estremamente efficienti possono gestire un simile carico di lavoro senza provocare gravi ritardi o consentire il passaggio di merci fraudolente, indesiderabili o illegali

L'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati per favorire la fluidità dei traffici e la competitività delle imprese nazionali e di sistemi di gestione del rischio in grado di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale.

AIDA¹, Il sistema informatico doganale, consente la telematizzazione degli scambi di documenti, offre servizi standardizzati e integrati che agevolano il commercio e riducono i costi di

¹ La qualità del sistema AIDA è dimostrata dagli esiti di un benchmarking pubblicato nel 2006 dalla Commissione Europea, da cui risulta il più completo e avanzato nel quadro di e-customs, nonché dal fatto che alcune amministrazioni doganali straniere - con cui l'Agenzia delle Dogane collabora nel quadro di progetti di cooperazione internazionale manifestano interesse ad acquisirne la facoltà di utilizzo.

Il 23 gennaio 2009 il Consorzio IT@MAC, guidato dall'Agenzia delle Dogane, di cui fanno parte Sogei, Sviluppo globale-GEIE e le società macedoni GPM Consulting, AD EUROCOMPUTER SYSTEMS-ECS, EDUSOFT, ha siglato il contratto per lo sviluppo del sistema doganale della Repubblica di Macedonia, a seguito dell'aggiudicazione della gara internazionale "Procurement of Customs Declaration Processing System-CDPS".

transazione, incrementa le potenzialità delle attività di analisi e gestione dei rischi, strumentali all'effettuazione di controlli mirati.

La complessità operativa particolare che caratterizza la missione doganale è stata trasformata in opportunità: la scelta strategica di offrire un servizio di sdoganamento in cui è integrata l'attività di controllo, si è rivelata cruciale per velocizzare le operazioni di import/export ed ottenere una crescente efficacia dei controlli.

L'aver offerto alla comunità degli operatori servizi ad elevato valore aggiunto ha favorito l'adesione spontanea al servizio telematico di sdoganamento: solo il 4% di 11 milioni di dichiarazioni doganali annue di importazione, esportazione e transito è presentato su carta.

Ogni dichiarazione doganale presentata, anche su carta, è trattata dal sistema ed esaminata dal **Circuito Doganale di Controllo** che provvede ad indirizzarla a 4 canali di controllo (verde, giallo, arancio e rosso) in relazione all'associabilità a profili di rischio basati su una combinazione degli elementi della dichiarazione (origine, provenienza, merci, imballaggi... ecc):

- canale rosso - controllo documentale e fisico delle merci (**VM**);
- canale arancione - controllo documentale e mediante "scanner" dei mezzi di trasporto e dei container (**CS**);
- canale giallo - controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (**CD**);
- canale verde - controllo automatizzato (**CA**).

La definizione dei profili di rischio si basa su una costante attività di intelligence che raccoglie, collega, valuta informazioni provenienti dall'analisi dei flussi e da numerose banche dati nazionali e comunitarie. Un processo ciclico di valutazione/correzione dei profili di rischio in relazione ai risultati dei controlli (l'esito di ogni controllo è registrato a sistema) consente al sistema di gestione automatizzata del rischio di "autoapprendere" dai risultati ottenuti per accrescere l'efficacia e la selettività dei controlli, riducendone progressivamente la quantità.

I profili soggettivi (White/Black list dei soggetti che intervengono nell'operazione) riducono o aumentano il rischio. Attraverso un processo volontario di audit le imprese ottengono la certificazione del grado di affidabilità, secondo il modello comunitario AEO (Authorized Economic Operator) a cui è collegato un livello di controllo personalizzato.

Semplificazioni: lo sportello unico

La scelta del porto presso il quale effettuare le attività di imbarco/sbarco oltre che da valutazioni logistiche, è fortemente influenzata da tempi e costi di sbarco e di introduzione nel mercato

Costi e tempi sono il risultato dell'interazione di tutti gli attori coinvolti a vario titolo nel "momento doganale", ovvero l'insieme dei processi di pertinenza doganale integrato con le attività degli altri soggetti (Autorità Portuale, terminalisti, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Servizio di Sanità Marittima, Servizio Veterinario, Servizio Fitopatologico, Corpo Forestale, Agenzie Marittime, Case di Spedizione, Spedizionieri Doganali, etc.).

La frammentazione del processo di sdoganamento può comportare il controllo di oltre 70 documenti diversi (fatture, licenze per import ed export, autorizzazioni, certificati fitosanitari e veterinari.....) e, in corrispondenza, l'attesa dell'esito dei controlli esercitati da più di 20 enti e soggetti diversi. In assenza di un efficace coordinamento tra gli enti coinvolti, i costi della frammentazione ricadono sulle imprese.

Per queste ragioni, nell'ordinamento comunitario si è ritenuto di introdurre, con il Regolamento del Parlamento e del Consiglio 648/2005, il principio della unicità dell'operazione doganale, ovvero della contemporaneità dei controlli operati da diverse autorità e, quindi, dell'unicità dell'operazione doganale in tutte le sue componenti, e di affidarne alle Dogane il coordinamento, da attuarsi di norma in via telematica. Ad oggi, lo sportello unico doganale, benché strumento indispensabile in termini di semplificazione e di trasparenza, non trova pratica attuazione nei piani di sviluppo comunitari.

Anticipando quanto sancito – in linea di principio – nel Codice Doganale Comunitario, lo Sportello Unico Doganale è stato inserito nella legge 350 del 2003 (legge finanziaria per l'anno 2004), appunto, per semplificare e razionalizzare le operazioni di importazione ed esportazione, mediante la riduzione dei termini delle attività istruttorie e di controlli da effettuare, anche di competenza di amministrazioni diverse.

La norma citata affida allo sportello unico la funzione di coordinare, "anche per via telematica", i procedimenti di competenza delle altre amministrazioni relativi alle operazioni doganali, perseguendo lo sviluppo dell'interoperabilità dei sistemi informativi di tutte le diverse amministrazioni interessate.

Nel sistema disegnato dai commi 57 e 58 della legge n. 350 del 2003 l'amministrazione doganale funge, dunque, da punto di coordinamento e di controllo del complesso delle informazioni e dei dati necessari allo sdoganamento, avvalendosi delle strutture informatiche utili a consentire il dialogo telematico con gli operatori economici e con i sistemi informativi delle altre amministrazioni coinvolte.

Il delineato quadro normativo di riferimento è, quindi, completato dal successivo comma 59, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati e con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi relativi all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione, validi fino a quando le amministrazioni interessate non provvederanno a stabilirli, in una durata comunque non superiore, con propri regolamenti ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990.

Nell'attesa che il travagliato iter di condivisione del DPCM abbia termine l'Agenzia prosegue gli sviluppi connessi. Declinando le linee guida del Codice dell'Amministrazione Digitale, è stato realizzato un modello operativo di sportello unico telematico, già utilizzabile per il trattamento dei titoli AGRIM-AGREX. Il modello è estendibile a tutte le amministrazioni una volta che il DPCM vedrà la luce. Le diverse amministrazioni integrano i processi di competenza (di cui rimangono titolari) offrendo a cittadini ed imprese una "interfaccia" unitaria. In altri termini, partendo dai dati raccolti con la dichiarazione doganale si innesca un processo telematico per la verifica della documentazione a sostegno della dichiarazione e per l'esecuzione dei controlli.

La Dogana come fattore di crescita economica: CARGO

Per agevolare lo scenario portuale italiano, l'Agenzia delle dogane ha avviato il progetto CARGO che mette a disposizione degli attori del ciclo portuale, funzionalità telematiche per la presentazione dei "manifesti merci in arrivo" e dei "manifesti merci in partenza" e per la gestione dei terminal- container.

Benché CARGO sia operativo da diversi anni si rileva un'insufficiente adesione degli attori del ciclo portuale ai servizi telematici offerti dall'Agenzia: il 70% dei cargo manifest è ancora presentato su carta (solo il 30% dei cargo manifest è automatizzato e riguarda circa 2.500.000 container).

La tabella che segue illustra l'utilizzo del servizio telematico per i Manifesti merci in arrivo per regione:

XVI LEGISLATURA - VI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 23 APRILE 2009

MMA-Manifesti Merci in Arrivo 2008						
DIREZIONE REGIONALE	Cartacei	% Cartacei	Floppy	% Floppy	Telematici	% Telematici
Calabria (Gioia Tauro)	0	0,00%	2	0,12%	1.655	99,88%
Campania	76	6,42%	1	0,08%	1.107	93,50%
Liguria	460	13,78%	3	0,09%	2.874	86,13%
Toscana	410	26,18%	8	0,51%	1.148	73,31%
Veneto	1.587	77,30%	0	0,00%	466	22,70%
Emilia Romagna	1.907	90,17%	0	0,00%	208	9,83%
Sicilia	2.312	93,00%	0	0,00%	174	7,00%
Puglia e Basilicata	4.724	94,39%	0	0,00%	281	5,61%
Sardegna	1.113	95,13%	0	0,00%	57	4,87%
Friuli Venezia Giulia	3.277	97,73%	0	0,00%	76	2,27%
Marche, Abruzzo e Molise	2.238	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Lazio	469	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Lombardia	-	-	-	-	-	-
Trentino Alto Adige	-	-	-	-	-	-
Piemonte e Val d'Aosta	-	-	-	-	-	-
Totali	18.573	69,74%	14	0,05%	8.046	30,21%

Riferendoci ai principali porti:

MMA-Manifesti Merci in Arrivo 2008 (percentuali)			
PORTI	% Cartacei	% Floppy	% Telematici
GENOVA-PASSO NUOVO	0,00%	-	100,00%
GENOVA-VOLTRI	-	-	100,00%
NAPOLI-STAZIONE MARITTIMA	-	-	100,00%
GIOIA TAURO	-	0,09%	99,91%
LIVORNO - VADA	4,75%	0,60%	94,65%
LA SPEZIA	26,09%	0,19%	73,72%
CAGLIARI	36,84%	-	63,16%
TARANTO	80,81%	-	19,19%
Totali	23,35%	0,15%	76,50%

Decisamente residuale è l'utilizzo del manifesto telematico in partenza (ad oggi utilizzato parzialmente soltanto nel porto di Gioia Tauro), così come il dialogo telematico con i gestori di terminal container.

L'utilizzo dei servizi telematici di CARGO è condizione necessaria per dar corso in termini strutturali ad ulteriori innovazioni procedurali cruciali per la rapidità e l'efficienza dei servizi portuali.

Una delle innovazioni introdotte con CARGO riguarda lo "sdoganamento in mare", attualmente in sperimentazione in alcuni porti liguri.

Con lo sdoganamento in mare (preclearing) le dichiarazioni doganali telematiche sono trasmesse prima che la nave entri in porto: Il sistema Aida segnala i container da controllare affinché siano direttamente posizionati nelle aree di verifica e dà via libera ai container non a rischio, che possono essere immediatamente sdoganati liberando lo spazio portuale.

Uno studio condotto dall'Agenzia in collaborazione con il CNIPA e il Politecnico di Milano per valutare la fattibilità dell'introduzione della tecnologia RFID ("dispositivi a radio frequenza") in ambito doganale ha evidenziato che l'apposizione degli RFID come "sigilli elettronici" sui container produce benefici notevoli consentendo di controllare con sistemi automatizzati la movimentazione dei container all'interno delle aree portuali e nei tragitti porto-retroporto.

A seguito dei risultati dello studio è stato siglato, ad agosto 2008, un accordo di collaborazione tra L'Agenzia delle Dogane ed il Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea. Il CCR è il laboratorio di riferimento in materia di scienza e tecnologia per l'Unione europea, ed ha il compito di fornire il sostegno scientifico e tecnico per la concezione, l'elaborazione, l'attuazione ed il controllo delle politiche dell'Unione.

La collaborazione fra l'Agenzia e la Commissione europea è indirizzata ad individuare soluzioni innovative basate su tecnologie RFId (Radio-Frequency Identification) per suggellare i container e controllarne a distanza la movimentazione, stabilendo un modello organizzativo di riferimento.

Per conseguire i predetti obiettivi è prevista la realizzazione di una infrastruttura comune per l'attivazione di un progetto pilota, l'elaborazione congiunta di programmi di formazione e di progetti di ricerca nonché la diffusione e la promozione dei risultati ottenuti agli utenti finali a livello internazionale.

L'accordo di collaborazione persegue i medesimi obiettivi del protocollo di intesa siglato a luglio 2008 tra l'Agenzia delle Dogane, l'Autorità portuale di Livorno e l'interporto di Prato nel quadro delle iniziative volte a rilanciare la competitività del sistema portuale nazionale e conferma l'impegno dell'Agenzia nell'utilizzo strategico delle nuove tecnologie al fine di rendere più efficiente l'espletamento dei compiti istituzionali, di semplificare e migliorare la qualità dei servizi offerti all'utenza esterna.

Gli sviluppi connessi ad RFID sono collocati nel nuovo progetto "Il TROVATORE" che costituisce un'evoluzione delle strategie attuate con il progetto "CARGO".

In corrispondenza ad ogni container elencato sul manifesto telematico in arrivo è indicato il terminal-container di destinazione, che può essere ubicato anche al di fuori degli spazi portuali (dry-port/retroporto). Se il gestore del terminal di destinazione ha attivato il dialogo telematico con la dogana può ricevere i container di competenza senza dar corso ad ulteriori formalità.

Sdoganamento in mare e procedure per l'utilizzo del dry-port/retroporto contribuiscono allo sviluppo dei porti nazionali, razionalizzando la gestione degli spazi portuali ed estendone "virtualmente" la ricettività.

Fare gioco di squadra (senza reinventare la ruota)

Il trasporto marittimo, più economico, affidabile, poco inquinante, interessa il 70% del totale degli scambi sul territorio comunitario ed il transito di circa 2 miliardi di tonnellate di merci diverse. Il potenziamento delle autostrade del mare è uno degli interventi ritenuti prioritari dalla Commissione Europea al fine di potenziare l'intero sistema trasporti, con particolare interesse agli assi del Mar Baltico, dell'Arco Atlantico, dell'Europa sud orientale e del Mediterraneo occidentale. L'Italia ha una posizione geografica strategica che ha da sempre favorito relazioni commerciali verso l'area occidentale ed orientale, ma solo una maggiore attenzione alla portualità e all'intermodalità di un sistema dei trasporti integrato (ferro, gomma, acqua, aria), con una diversificazione per direttrici di traffico e di specializzazione merceologica, consentirà all'Italia di reinserirsi a pieno titolo ed in modo concorrenziale nella rete di trasporto transeuropea. L'adeguamento degli assetti infrastrutturali dei porti (fondali, banchine, spazi a terra, connessioni stradali e ferroviarie), l'ampliamento dell'offerta intermodale su ferro e gomma, lo sviluppo delle aree industriali limitrofe al porto per l'attivazione di seconde e terze lavorazioni, rappresentano solo alcuni degli aspetti da mettere in pratica.

Oltre al perfezionamento tecnologico e strutturale delle diverse realtà portuali italiane, la razionalizzazione ed il potenziamento dell'offerta portuale passa inevitabilmente dalla capacità del sistema porto di "essere in rete". I modesti spazi a disposizione per lo stoccaggio e la necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresentano le maggiori difficoltà, è quindi necessario considerare soluzioni che consentano alla realtà portuale di integrarsi con una rete logistica più ampia ed efficiente. Il trasporto intermodale (aria – acqua – ferro – gomma) deve diventare parte integrante delle soluzioni proposte, poiché se la merce viene sistemata presso la fabbrica o presso il magazzino di uno spedizioniere in uno specifico contenitore (container), da dove non viene mossa fino al raggiungimento della destinazione finale, si evitano manipolazioni intermedie con evidenti riduzioni del rischio di danneggiamento del contenuto, del costo di trasbordo tra mezzi di tipo diverso ed una maggiore velocità del trasporto stesso.

Non è immaginabile, oggi, realizzare infrastrutture senza considerare la necessità di poter dialogare su un rete globale e virtuale in continua evoluzione. La piattaforma euro – mediterranea, quindi, va progettata tenendo presenti le indicazioni comunitarie per la dogana elettronica, al fine di disporre di una piattaforma logistica virtualmente di dimensioni più ampie, capace di superare

vincoli di altra natura. Il Codice doganale comunitario che riunisce in un solo atto l'attuale normativa doganale, è stato recentemente rivisitato (Codice Modernizzato) per fornire una base giuridica a procedure doganali completamente elettroniche adeguate all'evoluzione del commercio internazionale. Con l'introduzione dei cosiddetti emendamenti sulla sicurezza al codice doganale (Reg. 648/2005 e 1875/2006) si rafforza il ruolo della dogana che, oltre ad assicurare la fluidità dei traffici, deve essere garante della "safety & security" della merce che attraversa i confini della comunità europea. Entro il 2013 si prevede di definire le disposizioni di applicazione del codice modernizzato e di completare l'integrazione dei sistemi informatici dei 27 SM e giungere alla completa realizzazione di una dogana paneuropea completamente elettronica (e-customs). L'Agenzia delle dogane ha da sempre sostenuto che l'innovazione rappresenta un aspetto strategico e da non sottovalutare, con particolare attenzione alle novità emergenti. A sostegno delle numerose iniziative già promosse in tal senso dall'Agenzia, si cita il "Rapporto Eddington" condotto nel Regno Unito nel 2006 ("The Eddington Transport Study-The case for action: advice to Government") nel quale sono state anticipate le prospettive di un cambiamento orientato più alla qualità che alla quantità, più alle infrastrutture immateriali che quelle materiali, quali l'uso degli strumenti informatici per lo "scheduling" per il trasporto merci.

Le innovazioni tecnologiche rappresentano il fattore strategico per implementare una rete integrata che consenta di condividere le informazioni in tempo reale e garantire, allo stesso tempo, elevati standard di sicurezza. In questa direzione si muove l'accordo di collaborazione con UIRNET, siglato il 10 marzo 2009, e finalizzato alla realizzazione di un sistema che consentirà la gestione integrata del "monitoraggio documentale e fisico delle merci in movimento" sul territorio nazionale.

UIRNet S.p.A., sulla base della convenzione stipulata con il Ministero dei Trasporti nel 2006, sta realizzando un sistema che permette la tracciatura di tutti i movimenti delle merci sul territorio nazionale e l'interconnessione dei nodi di interscambio modale (interporti) con lo scopo di migliorare anche l'efficienza e la sicurezza nei trasporti. Per tale realizzazione UIRNet S.p.A. si avvale del supporto dell'A.T.I. (Associazione Temporanea d'Imprese costituita da: Elsas Datamat S.p.A., Telespazio S.p.A., Autostrade per l'Italia S.p.A.).

L'Agenzia delle Dogane, con il proprio sistema informatico, già gestisce in via telematica le operazioni di import/export e mette a disposizione degli attori coinvolti nel ciclo portuale e aeroportuale (gestori di terminal container, autorità portuali, vettori aerei marittimi etc.) ulteriori strumenti telematici che consentono di tracciare elettronicamente lo sbarco/imbarco delle merci, l'entrata/uscita dai terminal/magazzini situati nei porti e negli interporti.

La collaborazione tra Uirnet ed Agenzia delle Dogane persegue l'obiettivo strategico di disporre di un monitoraggio in tempo reale della rete logistica che consenta di ottimizzare i flussi di merci, l'uso degli spazi disponibili con una complessiva maggiore efficienza operativa ed un conseguente contenimento dei costi legati alla logistica.

Commercio marittimo, competitività portuale e controlli doganali

Sul piano internazionale, uno dei fenomeni che ci riguarda più da vicino è il progressivo accentuarsi del confronto concorrenziale tra gli scali commerciali del Mediterraneo e di quelli, più temibili, del Nord-Europa.

Vi è chi ritiene che l'attenuazione dei controlli sia la carta più facile da giocare in questa partita competitiva. Gli esempi, anche molto di recente, non sono mancati.

Alle dogane, che pure hanno i loro problemi di scarsità di forze, vengono spesso imputati i ritardi che sorgono in altra fase della complessa catena logistica di trasmissione delle merci. Le polemiche sono strumentali, ma il messaggio è chiaro: allentare i controlli.

In realtà, alla base dell'intensificazione della concorrenza tra i porti del Mediterraneo ci sono trasformazioni profonde nelle direzioni dei traffici che, a loro volta, traggono alimento dall'evoluzione di altre variabili: il futuro allargamento del canale di Suez e le potenzialità di crescita del traffico (una volta usciti dalla recessione e una volta sconfitto il piratismo che infesta le coste somale, ovviamente), la connessa maggiore economicità di navi di dimensioni maggiori (il cosiddetto gigantismo navale), i processi di concentrazione e fusione in atto nel settore dei trasporti marittimi e della logistica.

Gli investimenti di cui necessitano i nostri scali commerciali per integrare condizioni minime di attrazione, in una situazione in cui la dimensione media delle navi tende a raddoppiarsi, sono stimati essere notevoli, e notevolmente incrementato si profila l'impegno che le nostre autorità portuali dovranno produrre.

Per quanto riguarda l'attività doganale, ritengo che anche se un abbassamento dei livelli di vigilanza fosse in astratto nella disponibilità dell'Agenzia - e non lo è, visto il continuo sviluppo di allarme e richiesta di tutela extratributaria (salute, sicurezza dei cittadini, anti-contraffazione e difesa del made in Italy) - questo non potrebbe certo compensare un deficit di iniziativa sul versante delle infrastrutture e della gestione della logistica.

La riproposizione in termini parzialmente nuovi del tradizionale dilemma della politica doganale - stretta tra le ragioni della sicurezza e dell'affidabilità da un lato e le ragioni della speditezza e della fluidità dei commerci dall'altro - ci deve far riflettere.

Ma la riflessione ci conduce in direzione di una conferma della strategia che punta a incrementare l'efficienza dell'amministrazione pubblica - per esempio con strumenti come lo sportello unico doganale - non verso il surrettizio e improponibile ridimensionamento di una missione istituzionale, essa sì davvero vitale per lo sviluppo economico del Paese. Non credo sia necessario dilungarsi sul fatto che contrastare, ad esempio, la contraffazione significa tutelare le imprese, i loro investimenti e la loro attività di ricerca incorporata nei prodotti originali e prima ancora significa difendere l'occupazione.

Il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane

Il sistema AIDA (automazione integrata dogane e accise) dell'agenzia delle dogane, come già annunciato, ha gestito in tempo reale, nel 2008 (un anno peraltro influenzato dalla crisi globale):

- Circa **11 milioni** di dichiarazioni doganali di importazione, esportazione e transito. Solo il 4% delle dichiarazioni è presentato su carta;
- Circa **21 milioni** di transazioni intracomunitarie (riepilogate sugli elenchi intra) di cui 10% presentati su carta, 58% su floppy e 32% su telematico.

CIRCUITO DOGANALE DI CONTROLLO

L'Agenzia delle Dogane, in coerenza con la regolamentazione comunitaria e le relative le linee di indirizzo, adotta, per lo svolgimento dei controlli sulle merci in importazione, esportazione e transito, una **metodologia di carattere selettivo sugli 11 milioni di dichiarazioni** (da e per paesi terzi, escludendo, quindi, le operazioni tra i 27 paesi comunitari), fondata sul sistema di **analisi dei rischi**.

Le tipologie di controllo

Il sistema, in base all'analisi dei rischi effettuata attraverso il "**Circuito doganale di controllo**" (CDC) e a quella locale segnala, come già detto, la tipologia di controllo cui sottoporre le dichiarazioni:

- controllo fisico delle merci (VM);
- controllo mediante l'ausilio degli "scanner" dei mezzi di trasporto e dei container (CS);
- approfondito controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (CD);
- controllo automatizzato (CA).

I profili di rischio

I potenziali elementi di rischio sono definiti, a livello generale, con riferimento ad indicatori di rischio di tipo **oggettivo**, quali ad esempio la tipologia delle merci, l'origine, la provenienza e la destinazione, il trattamento fiscale, ecc. e **sogettivo** quali, ad esempio, gli eventuali precedenti che riguardano l'operatore economico, segnalati ad esempio dall'Ufficio Antifrode dell'Unione Europea

-OLAF-, da altre amministrazioni, dalle forze di polizia, ecc.. Tutti questi elementi vengono costantemente elaborati in connessione con l'andamento e le variazioni dei flussi di traffico, anch'essi oggetto di studio e monitoraggio.

Le percentuali di controllo

Con l'applicazione del CDC, a fine **2008**, circa l'83,8 % delle dichiarazioni doganali di importazione in procedura ordinaria è stato sottoposto a controllo automatizzato; circa il **5,6 % a controllo documentale** e circa il **10,6 % a controllo scanner e/o fisico**. Considerando anche le procedure agevolate, ovvero quelle che comportano minori controlli, i valori indicati diventano, rispettivamente, l'88 % per il controllo automatico, il 5 % per il controllo documentale e il 7 % per quello scanner e/o fisico. Alla selezione effettuata dal circuito va poi aggiunta quella derivante dalla eventuale analisi locale (innesco doganale, Guardia di Finanza o altre Forze di Polizia o altri Enti), che conduce ai livelli di controllo già annunciati nel confronto comunitario.

L'utilizzo degli Scanner e il sistema Matrix

Proprio in ragione della disponibilità di una **rete di 28 Scanner**, della capacità di lettura delle informazioni connesse alle spedizioni import-export, nonché della possibilità di localizzare con una ragionevole precisione la posizione le navi mercantili attraverso il sistema Matrix, l'Agenzia delle Dogane è stata inserita nel Dispositivo Interministeriale Integrato di Sorveglianza Marittima, coordinato dalla Marina Militare.

Nell'anno 2008, con gli scanner, sono state effettuate circa **50.000 scansioni** che sono state memorizzate nella **banca dati centrale che ne conta ormai più di 180.000 mila**. Le immagini trasmesse dagli scanner periferici sono state analizzate ai fini dell'aggiornamento del catalogo di riferimento consultabile attraverso la procedura **IBIS** (Interrogazione Banca dati immagini scanner).

Attività di analisi del commercio internazionale e rapporti di collaborazione con forze di polizia ed autorità giudiziaria:

L'Agenzia ha posto in essere **attività di collaborazione con strutture specialistiche delle forze di polizia, in progetti che tendono a qualificare le attività di prevenzione e repressione degli illeciti rilevabili nel commercio internazionale**, analizzando i dati di riferimento.

I CONTROLLI IN AMBITO TRIBUTARIO

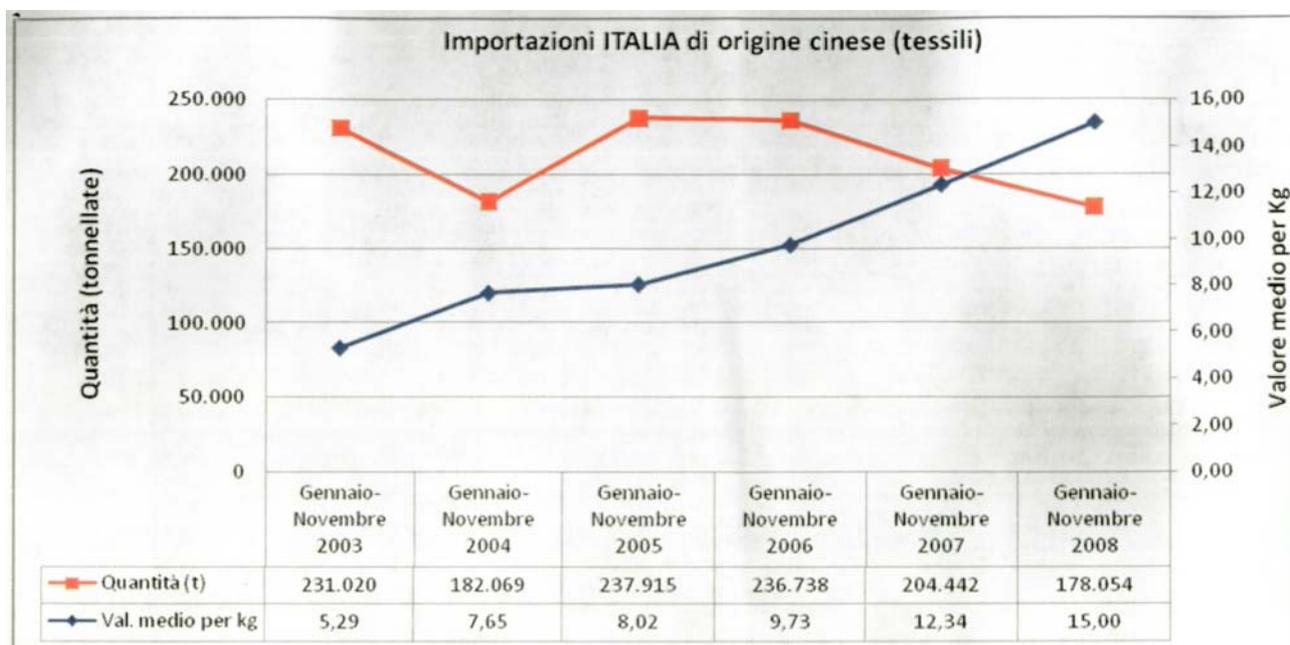
L'Agenzia effettua **ogni anno oltre 1.500.000 di controlli** con finalità tributarie ed extratributarie. Il controllo con finalità extratributarie (es.: lotta alla contraffazione, tutela della salute e della sicurezza, contrasto al traffico illecito di stupefacenti, armi, ecc.) prevede comunque il controllo anche sotto il profilo daziario/IVA/accise della dichiarazione doganale, ove presente, onde verificarne la correttezza.

Sottofatturazione

Uno dei filoni più interessanti perseguiti dall'Agenzia negli ultimi anni, anche per i riflessi in materia di recupero del gettito, è stato quello di migliorare il controllo del “valore” indicato nella dichiarazione doganale per le merci importate, onde accertare i casi di fraudolenta sottostima di tale elemento (c.d. **contrabbando mediante “sottofatturazione”**), spesso associata alla produzione di documentazione falsa all'atto della presentazione della dichiarazione doganale, con evidenti riflessi in materia di **evasione**, oltre che **dei dazi e dell'IVA** all'importazione, anche dell'IVA nazionale e delle **imposte sui redditi** determinabili in relazione ai successivi passaggi “interni” della merce, molto spesso veicolata attraverso movimentazioni fiscalmente non dichiarate.

I risultati dell'attività di contrasto del fenomeno della sottofatturazione, sviluppati in particolare a partire dal 2005 dall'Agenzia, sono stati notevoli.

Il più importante risultato prodotto dal rafforzamento dei controlli in questa specifica tipologia di frode è stato **l'innalzamento dei valori medi dichiarati all'importazione per kg di merce**, in particolare nei settori e dai Paesi a più rilevante rischio di frode (abbigliamento, calzature, borse, ecc. importati dalla Cina) che sono appunto i prodotti tradizionali del made in Italy. Il grafico che segue illustra bene (prendendo il solo dato dell'import di abbigliamento dalla Cina) come **dal 2004 al 2008 il valore medio per Kg sia passato da circa 5,5 euro a circa 15 euro** senza la presenza nel periodo in esame di alcun particolare fattore inflattivo nel commercio Cina – Italia.



Il risultato diretto conseguenza di tale incremento sono stati:

- **maggiori entrate per dazi ed IVA** nel periodo 2005-2008, nei soli settori sopra indicati e solo dalla Cina **per più di un miliardo di euro**;
- l'immissione in consumo di merci che hanno pagato una quantità tripla di dazi ed IVA all'importazione.

Oltre ai risultati sopra indicati vanno considerati i seguenti ulteriori elementi:

1 - il **sequestro di circa 55 milioni di pezzi** (capi di abbigliamento, paia di scarpe, borse, ecc.) nel triennio 2006-2008;

2 - la presentazione all'autorità giudiziaria nel solo 2008 di **oltre 700 notizie di reato** per contrabbando;

2 - **maggiori diritti** accertati nei verbali di contrabbando per sottofatturazione, nel solo 2008, per circa **370 milioni di euro sanzioni incluse**.

Altro rilevante effetto di tale forte attività di contrasto della dogana italiana è stato, come si vedrà meglio parlando di contraffazione, **lo spostamento in altre dogane comunitarie di flussi in importazione di tali tipologie di merce**.

Frodi IVA

A. collaborazione nella repressione frodi iva e nella lotta all'evasione fiscale

In attuazione di quanto previsto dall'art. 83 del D.L. n. 112 del 2008, è stata istituita la cosiddetta **“cabina di regia operativa” con l'Agenzia delle Entrate, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza**, finalizzata ad un rafforzamento della collaborazione operativa ed al potenziamento dello scambio informativo, per la repressione ed il contrasto delle frodi in materia di I.V.A. nazionale e comunitaria e per una più efficace lotta all'evasione fiscale.

A seguito delle diverse riunioni di coordinamento che si sono tenute, a partire dal mese di settembre 2008, è stato predisposto dalla “cabina di regia” **un piano operativo che prevede un'attività di analisi e d'intervento in diversi settori**, ritenuti maggiormente a rischio di frode, anche con riferimento alle risultanze informative già in possesso delle diverse Amministrazioni partecipanti.

Le Accise

L'Agenzia delle dogane è competente - in via esclusiva - alla gestione delle accise, ad eccezione di quelle sui tabacchi, che sono di competenza dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Il gettito erariale complessivamente assicurato dai compiti istituzionali dell'Agenzia è pari a circa **trenta miliardi di Euro l'anno**.

A. I controlli

L'attività di controllo nel settore delle accise è particolarmente impegnativa.

Nel **2008** sono stati effettuati circa **77.000 controlli** con il **recupero di 56 milioni di euro**.

In particolare, per quanto riguarda l'attività di **verifica con accesso** presso gli impianti e gli operatori, nel **2008** sono stati effettuati circa **25.000** con un **tasso medio di positività intorno al 20%**.

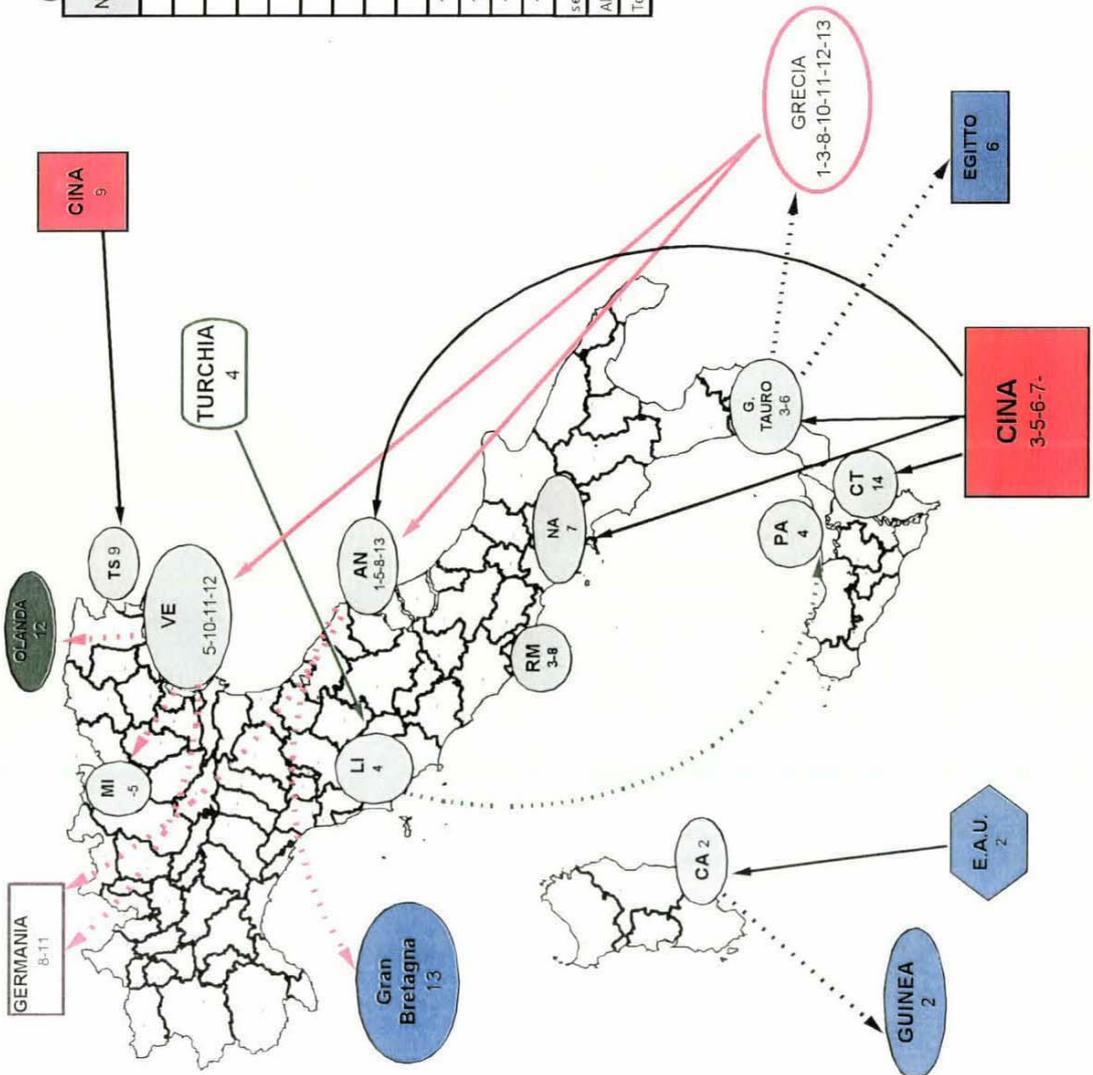
In tale settore, **i rischi di frode sono da ricondurre, fondamentalemente, a quei prodotti che beneficiano di agevolazioni** se destinati a particolari utilizzi o che sono posti fuori campo impositivo, vista la possibilità di distrazione del prodotto da un utilizzo ad aliquota ridotta ad uno maggiormente tassato.

Lotta al traffico illecito di Tabacchi

- Il contrasto alle attività illecite si traduce in **ingenti sequestri operati, in questi ultimi anni, in tutto il territorio nazionale** da parte delle dogane italiane, in particolar modo da quelle “marittime” quali, principalmente, **Napoli, Gioia Tauro, Ancona, Cagliari, Venezia, Genova e Bari**, ciò in conseguenza del fatto che, come risulta dalle principali direttrici di flusso esaminate in base alle notizie di reato e dei sequestri comunicati alle competenti Strutture centrali, la merce in contrabbando proviene soprattutto da paesi dell’est asiatico, balcanici e medio-orientali quali principalmente **Cina, Grecia, Albania, Bulgaria Emirati Arabi ed Egitto**.

MAGGIORI SEQUESTRI T.L.E.
(Tabacchi Lavorati Esteri) ANNO 2008

N°	Tipologia merce	Quantità pacchetti	Dogana arrivo	Paese Orig.	Destinazione
1	sigarette	1.085.512	ANCONA	GR	AN
2	sigarette	912.000	CAGLIARI	EAU	Guinea
3	sigarette	796.500	GOIA TA	CN	GR
4	sigarette	482.650	LIVORNO	TR	PA
5	sigarette	453.000	ANCONA	CN	AN
6	sigarette	441.500	GOIA TA	CN	Egitto
7	sigarette	391.500	NAPOLI 1	CN	NA
8	sigarette	352.560	ANCONA	GR	DE
9	sigarette	247.200	TRESTE	CN	TS
10	sigarette	244.800	VEZIZIA	GR	MI
11	sigarette	205.000	VEZIZIA	GR	DE
12	sigarette	170.580	VEZIZIA	GR	NL
13	sigarette	46.080	ANCONA	GR	GB
sequestri più		5.828.882			
Altri sequestri		183.527			
Totale Generale		6.012.409			



LEGENDA
origine →
destinazione finale ·····→

I CONTROLLI IN AMBITO EXTRA TRIBUTARIO

Controlli a tutela della salute

A. Gli allerta sanitari

La collaborazione con le altre Autorità si intensifica costantemente in relazione ai numerosi allerta sanitari che hanno interessato l'Unione Europea negli ultimi anni.

Tra questi si segnalano quelli relativi ai rischi di contaminazione da:

- residui di medicinali veterinari;
- additivi e coloranti;
- metalli pesanti;
- micotossine;
- residui di pesticidi;
- migrazione metalli nei materiali a contatto;
- agenti patogeni;
- sostanze estranee (melamina).

Con particolare riferimento all'allarme sanitario derivante dalla presenza di melamina in latte in polvere prodotto in Cina, l'Agenzia sin dal 19 settembre 2008, in stretta collaborazione con l'Autorità di vigilanza in materia di sicurezza degli alimenti e della nutrizione, ha immediatamente **innalzato il livello dei controlli**, indirizzando l'analisi dei rischi sullo specifico ambito merceologico, con l'introduzione di appositi profili di rischio sia di natura oggettiva che soggettiva.

Il rafforzamento dei controlli ha determinato, tra l'altro, il recentissimo **sequestro da parte della dogana presso il porto di Ravenna di 2 container contenenti 40 tonnellate di farina di riso** risultata all'analisi chimica contaminata da melamina.

B. Piano straordinario controlli olio d'oliva

In tale ambito, l'Agenzia delle Dogane sta concorrendo alla **tutela della qualità delle produzioni olearie nazionali e dell'intero settore produttivo**, unitamente all'Ispettorato Centrale

per il Controllo della Qualità dei prodotti agroalimentari – ICQ - del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, alla Guardia di Finanza, al Comando Carabinieri per la Tutela della Salute (N.A.S.), al Comando Carabinieri Politiche Agricole, alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato, alla Capitaneria di Porto ed alla AGEA.

Anche per il piano controlli 2008/2009 questa Agenzia è attivamente coinvolta ed ha già **fornito agli altri organi di controllo l'analisi dei dati relativi alle importazioni ed esportazioni, individuando criteri di rischio geografico e soggettivo** di modo che le altre istituzioni abbiano una base informatica comune da integrare con le risultanze specifiche delle precedenti attività di ciascuna componente, in modo che si evidenzino quelle particolari situazioni tali da richiedere controlli presso le aziende stesse.

C. Carne di pollame e suino di origine cinese bloccate presso il porto di Gioia Tauro

Nel corso del **2005**, durante l'allarme "influenza aviaria", a seguito di un'attenta attività di intelligence congiunta degli uffici centrali dell'Agenzia e del locale Servizio Antifrode (SVAD) del porto di Gioia Tauro si è proceduto al **fermo sanitario di più di 70 container** contenenti carne di pollame e di suino provenienti dalla Cina in transhipment, sprovvisti di documentazione sanitaria e destinati in Moldavia.

D. I controlli sulle spedizioni di merci del settore agroalimentare e i controlli sui bagagli dei passeggeri

Il livello annuo complessivo delle **importazioni** nel settore (nel periodo gennaio-novembre 2008 circa **13 milioni di tonnellate** di merci per un valore di circa **8 miliardi di euro**), è rimasto sostanzialmente uguale nel triennio 2006-2008.

I controlli effettuati dall'Agenzia delle dogane sulle spedizioni di merce del settore agroalimentare sono stati, nel periodo gennaio - novembre 2008, circa **53.000** (escludendo quelli da sistema che sono intervenuti su circa ulteriori 180.000 operazioni).

Tali controlli interessano circa il 22% delle operazioni di importazione, ma raggiungono il 40% sui cereali e sui prodotti trasformati, quasi il 50% sui mangimi e il 60% nel settore delle carni.

Le difformità riscontrate nel 2008 nel corso di tali controlli hanno comportato il **sequestro di oltre 1.800 tonnellate di prodotti alimentari e carne**.

Di particolare rilievo il recente **sequestro** (febbraio 2009) **da parte della dogana presso il porto di Napoli di 4 container contenenti 142 tonnellate di pomodori dichiarati falsamente San Marzano** in violazione della normativa a protezione dei prodotti D.O.P. e 4.000 litri di olio extravergine di oliva con irregolarità nelle etichette.

L'Agenzia assicura, inoltre, il **controllo dei bagagli al seguito dei passeggeri** ai sensi del decreto del ministro della salute 10 marzo 2004 (reg. CE n. 745/2004) in materia di prodotti di

origine animale introdotti dai Paesi Terzi al seguito di viaggiatori per il loro consumo personale e di animali introdotti, sempre da Paesi terzi, al seguito di viaggiatori con finalità non commerciale.

Nel 2007 sono stati effettuati sui passeggeri, in cooperazione con le autorità sanitarie, **36.409 controlli** di cui **4811 hanno consentito di rilevare irregolarità**, determinando il **sequestro di 19.069 Kg di prodotti di origine animale** (carni, prodotti a base di carne, latte e prodotti lattiero caseari).

Controlli sulla sicurezza dei prodotti

Questa Agenzia ha promosso **numerose iniziative volte a velocizzare il percorso procedurale**, attivando memorandum di intesa con i principali istituti di certificazione (es., IMQ, Certottica) e promuovendo operazioni congiunte con il Ministero dello sviluppo economico in occasione di particolari campagne di contrasto dei traffici illeciti della specie (es.: operazione “**Natale sicuro**”, organizzata nel **2007** e “**STOP**” organizzata nel **2008**, entrambe dirette a rafforzare i controlli nel settore dei **giocattoli** per l’infanzia importati da determinate aree geografiche, i controlli eseguiti nell’ambito di questa iniziativa e supportati dall’esame tecnico all’Istituto Superiore di Sanità o degli altri enti certificati, hanno condotto nel giro di pochi mesi al **fermo/sequestro di oltre 200.000 giocattoli**, risultati non conformi alle vigenti normative in materia di sicurezza dei prodotti.

Controlli a tutela del Made in Italy e dei diritti di proprietà intellettuale. Il contrasto della contraffazione

Come si vedrà anche dai dati presentati nel seguito della trattazione, l’attività di contrasto a tali fenomeni illeciti sviluppata dall’Agenzia delle Dogane è di grande efficacia.

E questo non emerge soltanto dalla rilevanza dei sequestri effettuati, dai diritti recuperati, dalle notizie di reato effettuate, ma anche dal consolidarsi di un fenomeno ormai particolarmente evidente: lo **spostamento in altri paesi comunitari di importanti flussi di importazione delle merci a rischio di frode che, nel corso degli ultimi anni, la dogana italiana ha sottoposto a rigorosi controlli ed a rilevanti attività di contrasto mediante sequestri, indagini, notizie di reato, ecc.**

Basti fare riferimento al settore dell’**abbigliamento** dove, mentre a livello comunitario gli altri principali importatori di tali merci hanno incrementato, anche nel 2008, le quantità importate dalla

Cina² (Germania, Regno Unito e Spagna + 130.000 tonnellate), l'Italia **ha perso altre 25.000 tonnellate circa di importazioni di tali merci** (Graf 1).

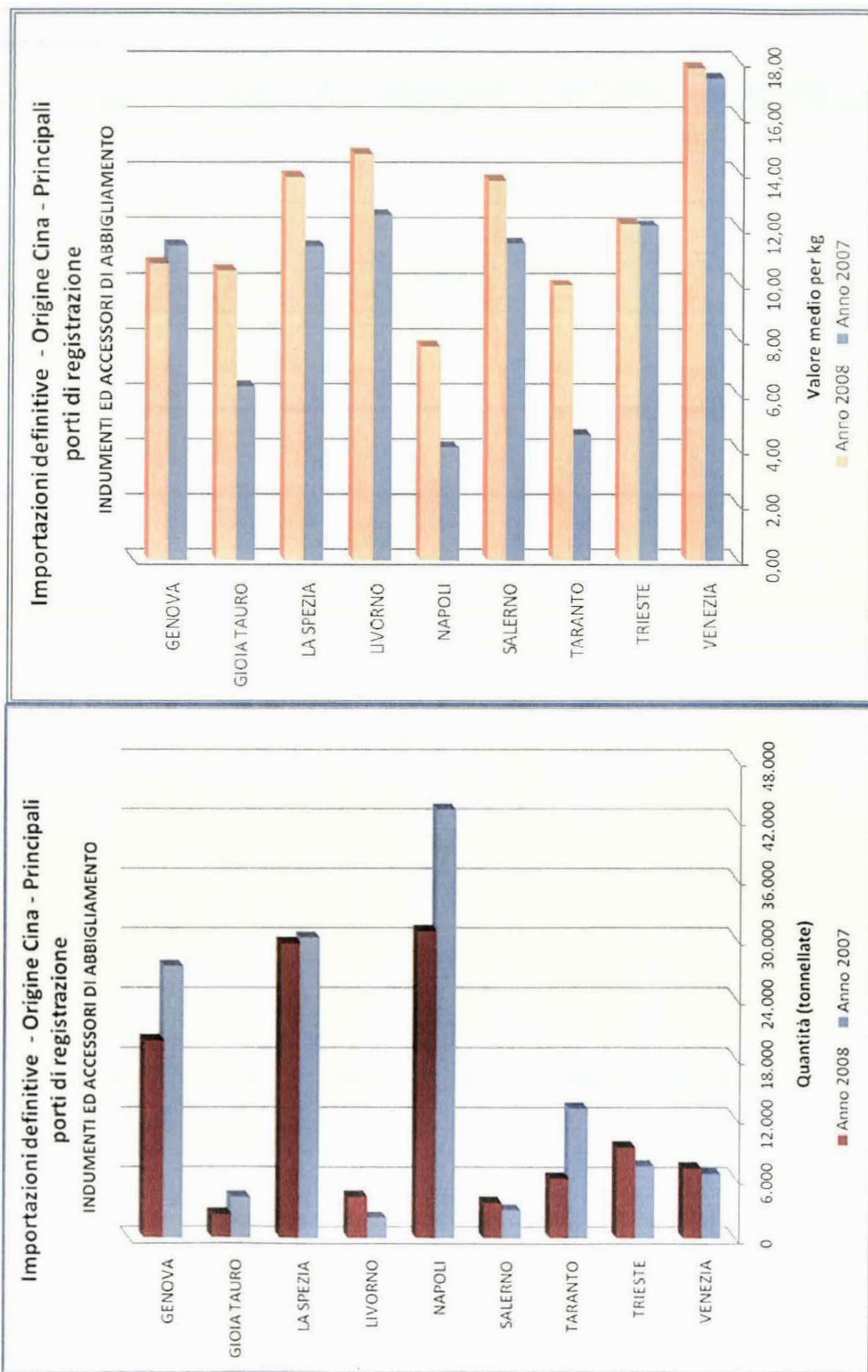
Lo stesso fenomeno si è verificato negli altri settori tipici del Made in: calzature, borse, ecc..

E' altrettanto evidente che la **“fuga dall'Italia”** di molti dei soggetti più colpiti da sequestri, indagini, notizie di reato, ha anche prodotto, insieme alla **riduzione generale dell'import** dovuta alla crisi generale dell'economia, una riduzione nei risultati riguardanti il volume dei sequestri medesimi.

Si vedano in proposito i grafici sull'andamento dell'import nei maggiori porti italiani riguardanti: i prodotti dell'abbigliamento (Graf 1 e 2) e l'import in generale (con la sola esclusione di oli e prodotti minerali, navi, aerei e loro parti) (Graf 3 e 4).

² Nel 2008 sono state importate in Europa dalla Cina circa **2 milioni di tonnellate** di merci nel settore dell'abbigliamento e accessori (+9,6 rispetto al 2007 e +86,2% rispetto al 2004).

Graf 2



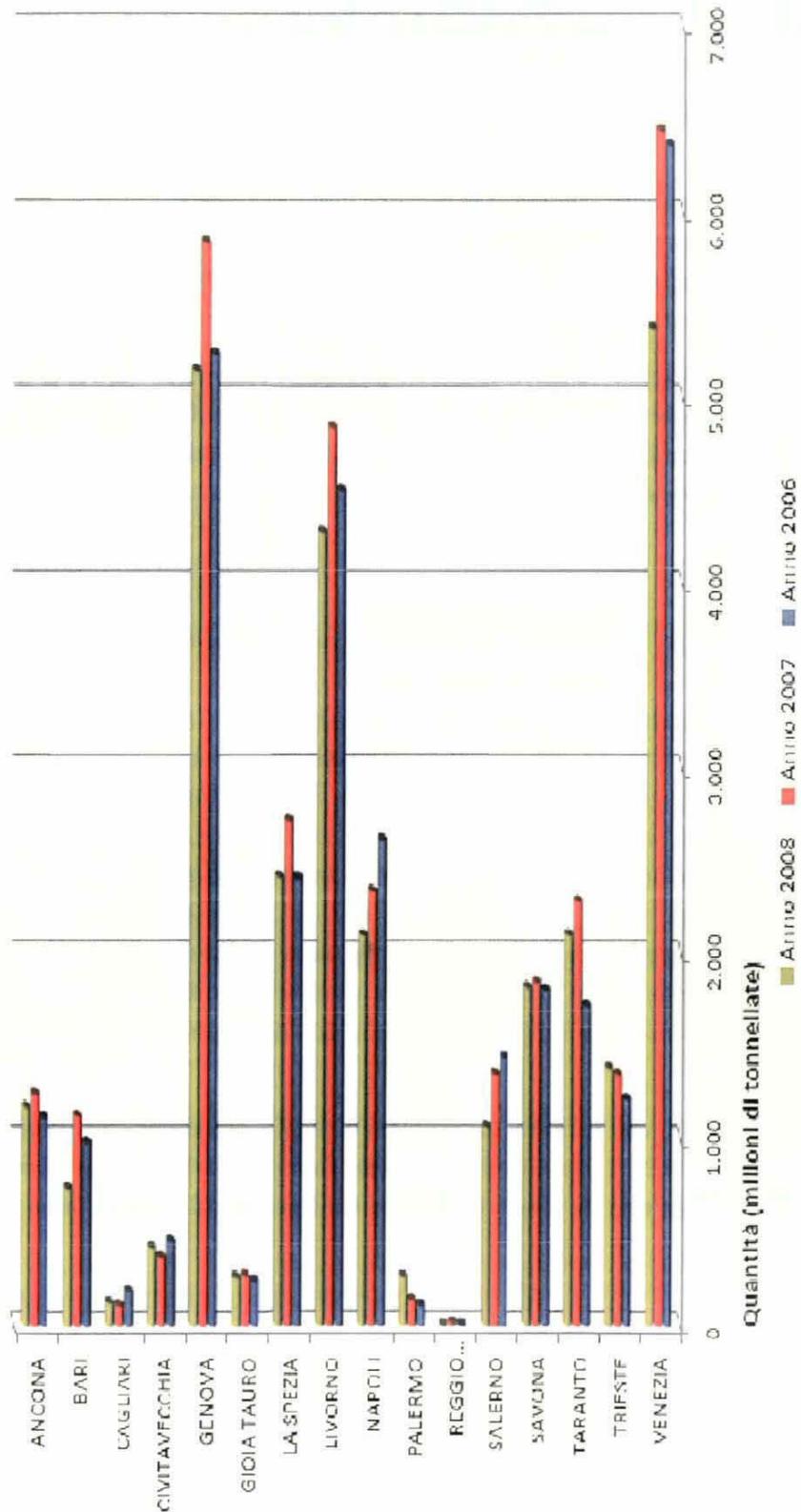
Graf 3



Importazioni Italia * esclusa sezione V della TARIC (prodotti minerali)
— Porti di registrazione — Anni 2006 -2008



Grafico 6



Made in Italy

A. - Made in Italy: piano comunitario

Le disposizioni dell'Accordo di Madrid sulla repressione delle false o fallaci indicazioni non sono state riprese nella legislazione doganale comunitaria, né esistono norme specifiche che regolino ed obblighino l'apposizione di indicazioni di provenienza/origine sulle merci. Gli unici riferimenti comunitari in materia riguardano il diritto del consumatore alla corretta informazione.

Ciò nonostante, rispetto al recente passato, vi è stato un miglioramento del quadro complessivo, grazie all'adesione di 26 Stati membri della UE su 27 all'Accordo di Madrid, che non consente l'immissione in libera pratica di merci munite di indicazioni false o fallaci negli Stati membri che hanno aderito alla predetta convenzione.

B. - Made in Italy: prospettive future a livello comunitario

Oltre all'auspicabile inserimento delle disposizioni dell'Accordo di Madrid nel Codice doganale comunitario, si fa presente che, **per quanto riguarda la disciplina dell'etichettatura dell'origine delle merci, la questione è ancora all'esame della Commissione europea**. Fin dal 2003, su impulso della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione, le Istituzioni comunitarie sono state sollecitate ad adottare una specifica regolamentazione sulla etichettatura di origine di determinate merci sensibili (es.: tessili, calzature, borse, ecc...). Anche il Parlamento europeo si è espresso a favore di tale strumento che trova, tuttavia, allo stato insormontabili ostacoli per la sua adozione, a motivo della **opposizione di molti Stati membri, tradizionalmente privi di stabilimenti produttivi di tali merci e fortemente caratterizzati da attività di servizi/commercializzazione degli stessi**.

Tale marchio, che sarebbe collegato alle regole di origine non preferenziale vigenti nella Comunità³ (artt. da 22 a 26 del Codice doganale Comunitario), **avrebbe carattere obbligatorio per talune merci/categorie di merci importate da Paesi terzi e facoltativo per quelle fabbricate nella Comunità**.

³ L'origine non preferenziale è, in linea generale, attribuita a tutte le merci originarie da Paesi terzi, significando per "originarie" quelle interamente ivi ottenute, nonché alle merci originarie di altri Paesi terzi che in tale località abbiano subito una trasformazione sostanziale. Esistono regole particolari per specifici settori (ad esempio: tessili).

C. - Made in Italy: normativa nazionale

Con il comma 49 dell'art.4 della legge finanziaria 2004, più volte modificato nel corso degli anni successivi, si è inteso disciplinare le operazioni di importazione o di esportazione, ai fini della commercializzazione di merci recanti **false** o **fallaci** indicazioni di origine, attribuendo rilevanza penale a tali fattispecie mediante l'espresso richiamo dell'art.517 c.p.⁴.

L'esperienza concreta nell'applicazione di tale normativa ha tuttavia evidenziato alcuni problemi, con riferimento, in particolare, ai casi di sequestro effettuati dalla dogana per **fallace indicazione di origine** laddove “ *l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana, incluso l'uso fallace o fuorviante di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli*”⁵. In molti di questi casi l'interpretazione della **Cassazione** relativa alla scelta di **individuare nel produttore giuridico e non nel luogo di produzione** il presupposto per decidere della liceità della condotta ha reso, di fatto, di **difficile applicazione la normativa a tutela del made in Italy, privilegiando, in effetti, la produzione de-localizzata.**

D. - Made in Italy: i sequestri

Anche nel 2008 sono stati effettuati una quantità rilevante di sequestri per la violazione alla normativa sul made in Italy ed a quella prevista dall'Accordo di Madrid: **6 milioni di pezzi** nei settori tradizionali del made in (abbigliamento, calzature, ecc.)

⁴ Art. 517 c.p.: Vendita di prodotti industriali con segni mendaci. Chiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione opere dell'ingegno o prodotti industriali, con nomi, marchi (c. 2569 s.) o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto, è punito, se il fatto non è previsto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a lire due milioni (p. 518).

⁵ Art. 4 comma 49, legge n.350/2003 (finanziaria 2004)

Lotta alla contraffazione

I risultati dell'attività dell'Agenzia nel settore sono significativi. Per citare le più recenti statistiche sui sequestri di merci contraffatte operati dalle dogane, basti pensare che il numero di articoli sequestrati nell'anno 2006 (18.056.248) ha rappresentato più del 33.5% dell'intero "monte sequestri" effettuato globalmente dalle Amministrazioni doganali dei 15 Stati membri (escluse sigarette e medicinali). Tale trend positivo è confermato anche nel **2007 (17.457.211 pezzi sequestrati, pari al 24.8% dell'intero "monte sequestri")** ed è proseguito anche **nel 2008 (9.006.252 pezzi)**, anche se con una significativa riduzione, addebitabile ad alcuni fondamentali fattori:

- 1) una generalizzata riduzione delle quantità importate nei porti italiani (-11%) dal 2007 al 2008;
- 2) una riduzione ancora più rilevante, dal 2007 al 2008, nei porti dove sbarcano le spedizioni più a rischio (cinesi): Taranto (-53,9%), Gioia Tauro (-42,2%), Napoli (-28,4%), Genova (-27,3%) e Bari(-24,1%);
- 3) la imponente crescita della portualità del nord Europa (Amburgo in particolare) e della Spagna a fronte di una diminuita capacità di attrazione della portualità nazionale.

Della sopra indicata capacità di contrasto sono testimonianza, tra l'altro, i numerosi riconoscimenti per l'azione condotta dall'Italia nella lotta alla contraffazione, che la colloca ai primi posti in Europa nell'attività di contrasto al fenomeno. Tra questi, i premi ricevuti anche di recente dall'OMD e da importanti organizzazioni di imprese aziende nazionali ed estere.

E. Contraffazione: normativa nazionale

Sul piano nazionale, con la **legge finanziaria 2004**, sono state tra l'altro introdotte alcune norme per rafforzare l'intervento doganale di contrasto al fenomeno della contraffazione. Tali disposizioni, contenute essenzialmente nei commi 54 (realizzazione di una **banca dati multimediale**) e 80 (sequestro della merce contraffatta e sua possibile distruzione) dell'art. 4, sono coerenti con la nuova disciplina comunitaria e possono, pertanto, trovare un'armonizzata applicazione.

Già a partire dal 2002, l'Agenzia ha stipulato appositi **Protocolli d'intesa** con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative della realtà economica nazionale, volti a rafforzare la reciproca cooperazione ed a porre in essere ogni utile proposta e intervento per accrescere l'efficacia del contrasto dei traffici illeciti di prodotti contraffatti e di merci usurpative.

Inoltre, l'Agenzia delle dogane, dando attuazione alle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2004, ha elaborato un progetto⁶ che prevede l'innesto di una **banca dati multimediale**

⁶ F.A.L.S.T.A.F.F. (Fully Automated Logical System To Avoid Forgeries & Frauds). La costituzione della banca dati è avvenuta con Determinazione direttoriale prot. n.282/UD del 28 febbraio 2004. La stessa è stata attivata dal 1° luglio 2004.

dei prodotti autentici nel proprio sistema informativo (AIDA -Automazione integrata dogane-accise) e, quindi, la possibilità di interagire con la procedura informatica di selezione dei controlli (circuito doganale di controllo) che, attualmente, tratta circa 11 milioni di dichiarazioni doganali all'anno.

La banca dati in questione, alimentata dalle informazioni fornite di titolari del diritto, consente di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione con le caratteristiche dei prodotti originali⁷.

lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti

A. Stupefacenti: attività in ambito nazionale

Obiettivo prioritario è di **intercettare traffici illeciti attraverso l'analisi dei flussi, delle rotte e dei dati desumibili dai sequestri effettuati negli spazi doganali**. Al di là delle rotte storicamente utilizzate, quella balcanica e la via della seta, negli ultimi anni è emerso l'utilizzo del continente africano, la cosiddetta **"piattaforma africana"** per far transitare anche le sostanze stupefacenti prodotte in Sudamerica.

Le attività di analisi sono strettamente poste in essere in collaborazione e sinergia con il **Dipartimento Politiche Antidroga** istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per individuare le modalità operative di collaborazione tra le amministrazioni competenti in materia di prevenzione e contrasto della diffusione delle tossicodipendenze; con la **Direzione Centrale per i Servizi Antidroga** del Ministero dell'Interno, in seno alla quale operano propri funzionari con compiti di collegamento tra le due Amministrazioni; con l'**Ufficio Centrale Stupefacenti** del Ministero della Salute, per lo scambio di informazioni finalizzato alle misure di contrasto da porre in essere verso l'illecito commercio (importazioni/esportazioni) di particolari sostanze chimiche utilizzabili nella fabbricazione clandestina di stupefacenti o di sostanze psicotrope.

B. Stupefacenti: i sequestri

Nelle tabelle che seguono si riportano sia i dati relativi ai sequestri del 2008, sia quelli del triennio 2006 – 2008.

⁷ Nella scheda del prodotto possono essere registrate, in particolare, tutte le informazioni tecniche che lo contraddistinguono, nonché le immagini del prodotto stesso e la "mappa" dei suoi itinerari doganali.

XVI LEGISLATURA - VI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 23 APRILE 2009

STUPEFACENTI E PRECURSORI- 2008

Tipologia di stupefacenti	Quantità	
	Kg	N. pezzi
COCAINA	1.163	300(*)
EROINA	121	-
HASHISH	64	49
MARIJUANA	109	32
ANFETAMINICI	16	334
PSICOFARMACI	-	34
KAT	192	-
OPPIO	0	-
ALTRE	10	567
TOTALE soli stupefacenti	1.675	1.316
<u>PRECURSORI</u>	400(**)	-
Totale complessivo	2.075	1.316

Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti diretti con le Direzioni Regionali e gli Uffici periferici

* bustine di Mate

** anidride acetica (esclusa dalla somma totale)

CONFRONTO QUANTITA' SOSTANZE STUPEFACENTI SEQUESTRATE ANNI 2006 - 2008

Sostanza stupefacente	Quantità Sequestrate (Kg)		
	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
Cocaina	418	1.177	1.163
Hashish	0	182	64
Eroina	202	248	121
Marjuana	5	180	109
Anfetamine	0	92	16
Kat	562	507	192
<u>Precursori</u>			400(**)
Altre	0	9	10
<i>Totale</i>	<i>1.187</i>	<i>2.395</i>	<i>1.675</i>

** anidrite acetica (esclusa dalla somma totale)

Controlli Valutari

A seguito dell'entrata in vigore, dal 14.12.2008, del D. Lgs. n. 195/2008 dal 1° gennaio 2009 è mutato il quadro normativo in materia di controllo sul denaro contante, così come delineato dall'art. 15 della legge delega n. 34/2008 (legge comunitaria 2007).

In particolare, il decreto legislativo in argomento ha indicato l'Agenzia **delle Dogane quale unica Autorità nazionale che:**

- **riceve le dichiarazioni** relative al trasporto di denaro contante **di importo pari o superiore a 10.000 euro**, in entrata ed in uscita dal territorio nazionale;
- **riceve e registra**, oltre ai propri, anche **i verbali** di constatazione elevati dagli appartenenti alla Guardia di Finanza;
- **assicura lo scambio delle informazioni** con le altre Autorità competenti (Ministero Economia e Finanze, Unità Informazione Finanziaria, Guardia di Finanza, Banca d'Italia).

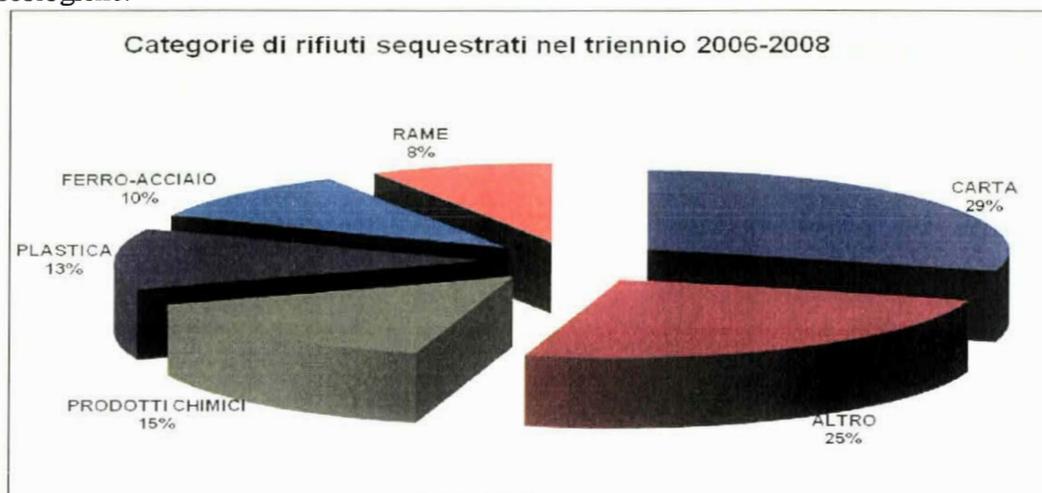
Solo nel 2008 l'Agenzia delle dogane ha **sequestrato**, negli spazi doganali, **oltre 93 milioni di euro**.

Tutela dell'Ambiente

Il monitoraggio dei flussi a rischio, tramite specifiche attività di intelligence, ha consentito di individuare e di segnalare alle Direzioni Regionali interessate sia le distorsioni in atto, relative a diversi punti di ingresso e uscita dal territorio nazionale, sia **le principali destinazioni** di tali flussi che sono risultate, anche a livello globale, il **Sud Est Asiatico e il Nord Africa**.

Nel corso degli **ultimi tre anni** le attività di analisi congiunta e coordinamento operativo con il comando dei Carabinieri per la Tutela Ambientale, con il quale è stato siglato un memorandum di intesa nel 2006, hanno portato al sequestro di **più di 14.000 tonnellate di rifiuti** negli spazi doganali e alla comunicazione di **147 notizie di reato**.

Il grafico che segue mostra la distribuzione dei rifiuti sequestrati fra le varie categorie merceologiche.



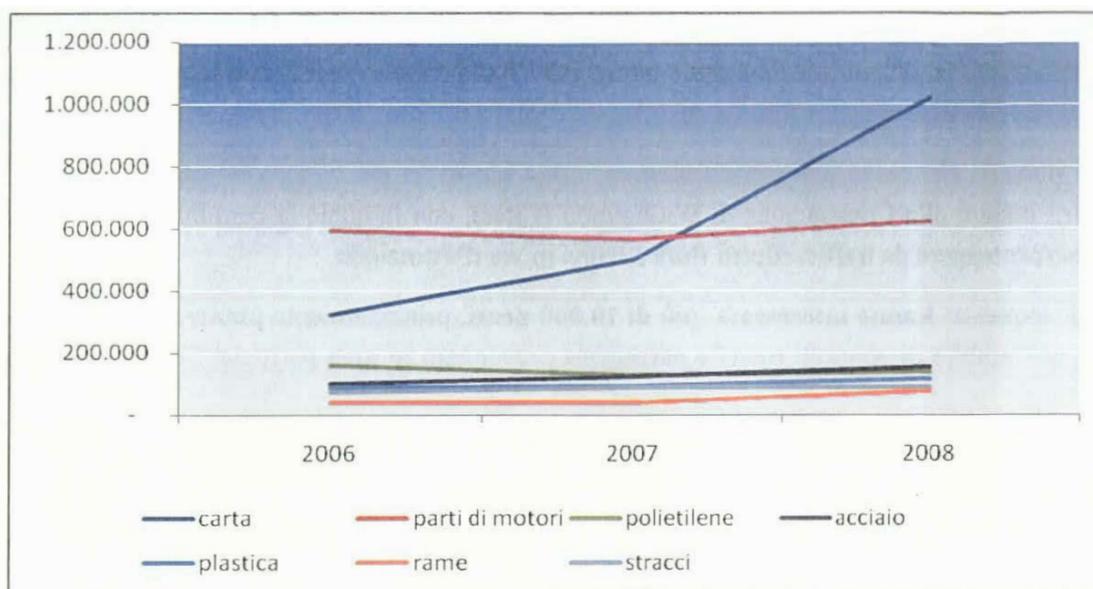
I risultati ottenuti dall’Agenzia delle Dogane nel contrasto a tale fenomeno, condotti in sinergia con le Forze di Polizia, sono stati pubblicati nei **Rapporti ECOMAFIA 2006, 2007 e 2008** predisposti annualmente da Legambiente.

A. Analisi dei flussi export

L’analisi dei flussi di **esportazione** di merci dichiarate come cascami, avanzi e scarti di lavorazione nel 2008 evidenzia, come per gli anni precedenti, una parte rilevante di **rifiuti di carta e cartone**.



Come si evince dal grafico che segue, tale flusso ha un tasso di incremento annuo del 150% dal 2006 al 2007 che arriva al 200% dal 2007 al 2008, a differenza delle altre categorie merceologiche che invece si mantengono su un tasso di incremento del 25% annuo.



Beni culturali

A seguito di specifica delega di indagini, l'Agenzia ha collaborato con i competenti comandi carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, predisponendo **analisi dei dati import-export relativi ai soggetti indagati e realizzando verifiche aziendali secondo le strategie investigative coordinate dall'Autorità Giudiziaria.**

L'Agenzia ha collaborato alle **indagini di polizia giudiziaria relative ad un procedimento penale tuttora pendente, nell'ambito del quale è stato organizzato il rientro in territorio nazionale di un rilevante numero di reperti trafugati in Svizzera.**

E' attiva, inoltre, la collaborazione con il comando centrale dell'Arma dei Carabinieri deputato alla tutela del patrimonio culturale, con il quale sono state raggiunte intese per lo scambio informativo e per la realizzazione di azioni di controllo congiunte negli spazi doganali, unitamente agli Uffici Esportazioni del Ministero Beni Culturali, per la prevenzione e repressione dei traffici illeciti.

Cites

I controlli in questo settore sono rivolti a determinare se gli *specimen* introdotti, transitanti o (ri)esportati nel/dal territorio comunitario attraverso l'Italia sono in regola con le disposizioni della Convenzione di Washington CITES e dei relativi regolamenti comunitari di attuazione.

Da rilevare, **nel corso dell'ultimo biennio**, i **384 sequestri** per violazioni accertate nei porti e aeroporti italiani alla Convenzione di Washington (Cites), con la quale la comunità internazionale ha inteso proteggere da traffici illeciti flora e fauna in via d'estinzione.

Tali **sequestri hanno interessato più di 10.000 pezzi**, principalmente **piante, coralli e piccoli rettili**, nell'ambito di controlli merci e passeggeri provenienti in gran parte dal Sud Est Asiatico e dall'Africa.

Armamenti e sicurezza

A. Cooperazione nazionale e internazionale

E' in atto un'efficace **collaborazione con le Amministrazioni nazionali e le Organizzazioni internazionali nei settori connessi alla sicurezza dei traffici e della catena logistica internazionale**, alla efficace applicazione degli **embarghi**, al **governo della circolazione di materiali strategici**, nonché alla partecipazione alla **lotta alla proliferazione ed alla diffusione di armi di distruzioni di massa** ad uso potenziale del terrorismo internazionale, fornendo apporto alla Direzione Generale per la Cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani del Ministero degli Affari Esteri.

Col coordinamento del Ministero degli Affari esteri, sono stati pure rafforzati i contatti con i rappresentanti della Presidenza del Consiglio, l'AISE, la Difesa, gli Interni, i Trasporti per il controllo e contrasto dei traffici di materiali potenzialmente utilizzabili nella preparazione di armi di distruzioni di massa e nella proliferazione nucleare.

B. Controlli sull'export di materiali a duplice uso

Una problematica di particolare complessità è rappresentata dal controllo delle esportazioni di beni dual use, cioè di quelle merci che, al di là del contenuto tecnologico rivestito, presentano **caratteristiche di progettazione, produzione, collaudo e utilizzo tipicamente e prevalentemente indirizzate al settore industriale civile**, ma che in specifiche circostanze possono trovare applicazione anche in campo militare, sia di tipo convenzionale, sia riferito allo sviluppo e produzione di armi di distruzione di massa.

Mentre gli scopi militari di tipo convenzionale risultano di più facile identificazione, **le finalità militari non convenzionali sono più difficili da riconoscere, soprattutto per quei prodotti che non sono elencati nelle liste di riferimento dei vari regimi internazionali di controllo antiproliferazione** e che possono essere ricondotti ad uso militare solo con controlli approfonditi sui beni e soprattutto con verifiche sulla destinazione d'uso finale (clausola **catch all**, che permette di sottoporre ad autorizzazione anche merci non comprese nelle suddette liste, riassunte negli allegati del regolamento comunitario 1334/2000).

Ai fini del controllo sui movimenti dei beni dual use sono stati istituiti diversi Regimi Internazionali di controllo (Comitato Zangger – proliferazione Nucleare – 36 paesi, Gruppo fornitori nucleari – 45 paesi, Gruppo Australia – armi chimiche e biologiche - 41 paesi, Regime di non proliferazione nel settore missilistico – 34 paesi e l'intesa di Wassenaar – convenzionali e dual use – 40 paesi) le cui linee guida in sostanza stabiliscono che devono considerarsi quali prodotti suscettibili di uso duale nel settore non convenzionale **tutti quei beni che, in tutto o in parte, presentino caratteristiche di utilizzazione in qualche modo collegabili alle armi chimiche, biologiche o nucleari** ed in particolare al loro sviluppo, produzione, movimentazione, funzionamento, manutenzione, conservazione, individuazione, identificazione o disseminazione. Ciò vale anche per lo sviluppo, produzione, manutenzione o conservazione di missili che possano essere utilizzati come vettori di tali armi.

Nel complesso la disciplina comunitaria ha tradotto in obblighi comuni tutti gli impegni internazionali che i singoli Stati erano già in precedenza tenuti a rispettare, senza cambiarne la sostanza.

Con lo scopo di migliorare la qualità nel settore dei controlli all'esportazione di prodotti e tecnologie a duplice uso sono realizzati, dall'Agenzia, **appositi corsi di formazione per il personale addetto ai controlli della specie.**

C. Analisi dei rischi sicurezza

I Regolamenti CE nn. 648/2005 e 1875/2006, modificando rispettivamente il Codice Doganale Comunitario e le relative Disposizioni di Applicazione (c.d. emendamento sicurezza), hanno introdotto **nuove misure finalizzate ad una comune gestione dei rischi sulla sicurezza** rappresentati dalla movimentazione transfrontaliera delle merci.

Tali misure hanno come **elemento centrale lo scambio di informazioni, mediante l'utilizzo di sistemi elettronici, tra gli Stati Membri e tra questi e la Commissione**, al fine di pervenire ad una applicazione armonizzata dell'analisi dei rischi ed a un livello equivalente, nei vari Stati Membri, dei controlli doganali preventivi sulla sicurezza.

Ai fini della piena applicazione dell'emendamento sicurezza sono stati predisposti l'istituzione o l'aggiornamento dei seguenti sistemi ed istituti:

1) viene introdotto **il nuovo sistema ICS (Import Control System)** che permetterà, mediante l'utilizzo dei dati forniti con apposita dichiarazione sommaria di entrata e/o notifica di arrivo, l'analisi dei rischi sulla sicurezza preventiva all'entrata delle merci nella Comunità. La Commissione Europea ha proposto l'istituzione di **un periodo transitorio, fino al 31.12.2010**;

2) vengono avviate **dal 1.7.2009** la seconda fase del sistema **ECS (Export Control System)** che renderà possibile l'analisi dei rischi sulla sicurezza sulle merci in uscita dalla Comunità;

3) viene introdotto **dal 1.7.2009** il nuovo sistema **EORI (Economic Operators Registration and Identification)** per **l'identificazione univoca in tutta la Comunità dei vari soggetti**, comunitari e non, indicati nelle varie dichiarazioni da presentare in dogana;

4) è stato introdotto **dal 1.1.2008 lo status di soggetto AEO (Authorized Economic Operator)**, quale figura di **operatore affidabile cui concedere benefici in termini di procedure e controlli doganali e di sicurezza** (per questi ultimi i benefici decorreranno dal 1.7.2009). Ciò permetterà di **concentrare i controlli sulle spedizioni a maggior rischio** sottraendo risorse da controlli su operazioni effettuate da soggetti certificati come affidabili;

5) è stato **aggiornato** (operativamente dal 1.1.2008) **il sistema elettronico di collegamento RIF (Risk Information Form) per lo scambio di informazioni sui rischi e sui risultati positivi dei controlli per la condivisione e l'utilizzo di tali dati**, da parte di ciascuno Stato, nell'analisi dei rischi..

Va evidenziato come **la politica complessiva delle istituzioni comunitarie sia ormai orientata verso la focalizzazione dei controlli doganali nel settore della security and safety, mentre i tradizionali controlli di tipo tributario vanno perdendo importanza e soprattutto verranno impostati sul sistema del controllo a posteriori, essenzialmente per mezzo di verifica della contabilità aziendale.**



AGENZIA
DELLE
DOGANE



RAPPORTO SULLE ASSENZE PER MALATTIA

Anno 2009

INDICE

INTRODUZIONE

- 1. IL TREND PLURIENNALE E LO *SHOCK* DELL'ESTATE 2008**
- 2. LE ASSENZE PER TIPOLOGIA E PER DURATA**
- 3. LE ASSENZE PER GENERE E PER ETÀ**
- 4. LA DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO E NELL'ORGANIZZAZIONE**
- 5. LA CONCENTRAZIONE**

APPENDICE

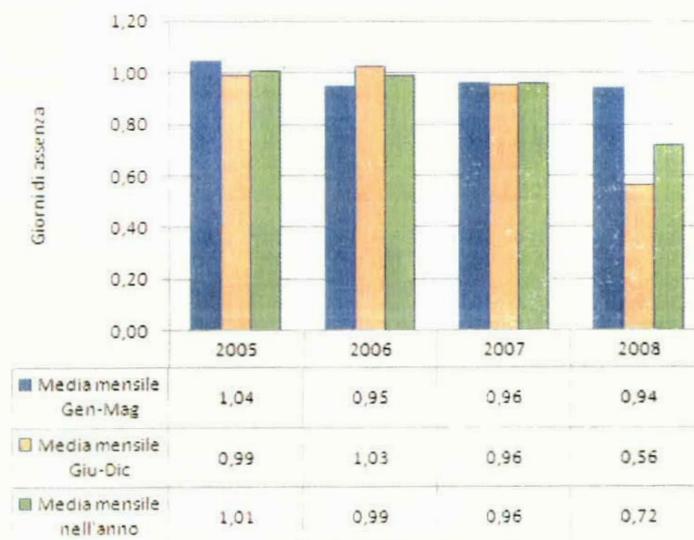
- A. LA NORMATIVA E IL CCNL DELLE AGENZIE FISCALI**
- B. TAVOLE STATISTICHE**

Introduzione

Questo Rapporto analizza i dati riguardanti le assenze per malattia del personale dell’Agenzia delle Dogane per gli anni tra il 2005 e il 2008. Il periodo preso in considerazione consente di mettere in evidenza alcune tendenze generali nonché l’evoluzione che il fenomeno ha conosciuto, in particolare, nel periodo successivo all’introduzione di nuove disposizioni in materia (articolo 71 del decreto legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008). Il confronto fra due periodi caratterizzati da una differente cornice normativa offre poi spunti di riflessione che altrimenti difficilmente si sarebbero dati. Non v’è dubbio, infatti, che vi è un “prima” e un “dopo” decreto 112/2008 nell’evoluzione delle assenze per malattia.

A partire dal giugno 2008 si è assistito, anche nel caso del personale dell’Agenzia delle Dogane, a un drastico calo delle assenze per malattia, spiegabile soltanto con la forte incidenza del mutamento di “clima” e/o delle modifiche normative intervenute in materia. I dati dei primi cinque mesi del 2008 si

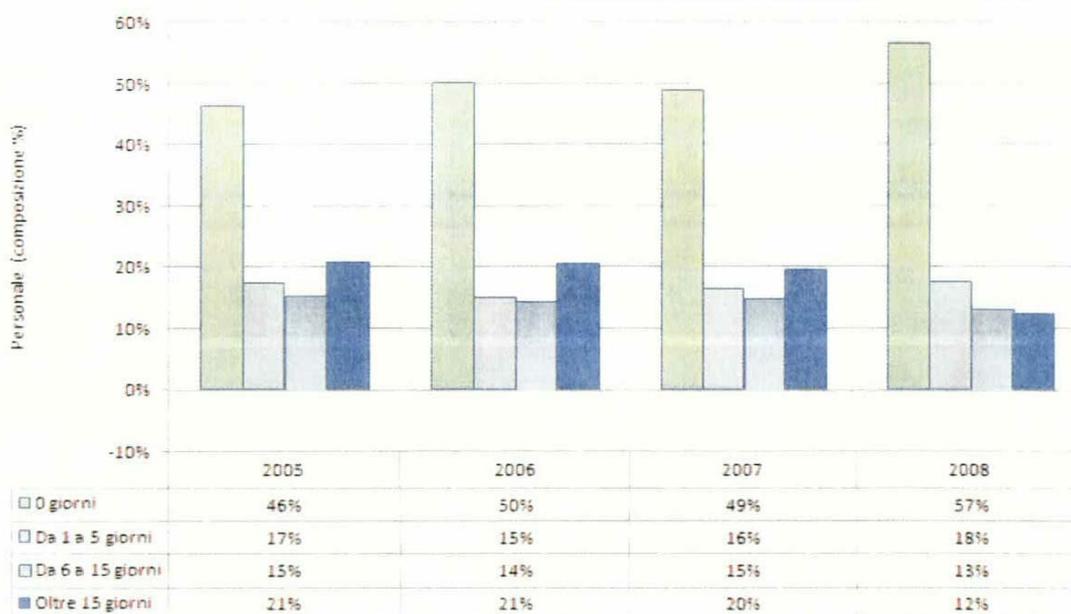
erano mantenuti in linea con quelli degli scorsi anni, scontando soltanto un trend lievemente decrescente nel passaggio dagli 1,04 giorni medi mensili di assenza del 2005 allo 0,94 del 2008. Se si guarda però alla parte restante dell’anno, il risultato del 2008 appare notevolmente divergente (0,56 assenze medie mensili



per dipendente a fronte di dati intorno all’unità degli anni precedenti). Considerando l’intero 2008, confrontato con la media del triennio precedente, la caduta delle assenze medie mensili per malattia è stata di circa il 43%. In termini di assenze medie annue per dipendente, ciò significa che si è passati dai 12,12 giorni del 2005 (peraltro già in corso di erosione negli anni successivi) agli 8,67 giorni del 2008.

Il Rapporto si apre con un’analisi dedicata appunto a illustrare questa tendenza complessiva (par. 1).

A uno specifico approfondimento, teso a verificare legami più analitici tra la modificazione di talune norme e le tendenze in atto, contribuisce l'analisi condotta con riferimento alla tipologia e alla durata dell'evento malattia (par. 2). I paragrafi successivi (par. 3 e 4) scompongono in ragione di diversi criteri di ripartizione del personale (genere, età, territorio, organizzazione) la tendenza complessiva analizzata nel paragrafo 1, sempre con riferimento ai valori medi di assenza (giorni di assenza per dipendente). In conclusione (par. 5) si considera invece un indicatore di concentrazione, per mettere in evidenza la distribuzione delle assenze per malattia (escluse in questo caso quelle connesse a cause di servizio e ricoveri/convalescenze) tra i dipendenti. Tale distribuzione – vale la pena anticiparlo – non è affatto omogenea. La quota parte di personale che non si assenta mai durante l'anno è sempre stata molto rilevante (il 46% nel 2005, il 50% nel 2006, il 49% nel 2007), prima di superare la maggioranza assoluta (57%) nel 2008. Se si guarda alla quota di dipendenti che non si assentano per un periodo superiore a cinque giorni l'anno, nel 2008 si registra ancora una crescita (sino a circa il 75%) ma partendo dal consistente 63% del 2005.



Completano il Rapporto una sintesi della normativa in materia nonché della regolamentazione contrattuale del comparto Agenzie fiscali (Appendice A) e alcune tavole di ulteriore dettaglio dei dati analizzati (Appendice B).

1. Il trend pluriennale e lo *shock* dell'estate 2008

Nel periodo che va da gennaio 2005 ad aprile 2008, le assenze per malattia hanno fatto registrare un andamento solo lievemente decrescente. Dalla figura 1 si può rilevare inoltre che il fenomeno ha avuto nella sua distribuzione infrannuale un andamento piuttosto regolare, con delle punte di minimo generalmente registrate in gennaio e dei massimi segnati nei mesi di febbraio, marzo e dicembre.

Fig. 1 – Assenze per malattia: serie storica delle assenze medie mensili per dipendente



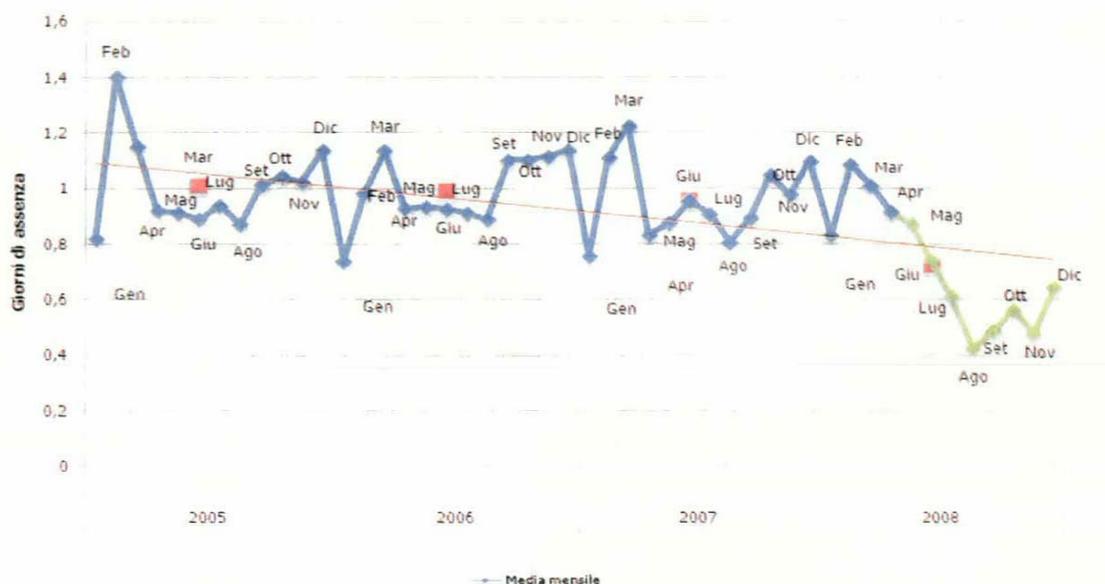
Nel maggio 2008 si sono sostanzialmente ripetuti i valori dello stesso mese dell'anno precedente, leggermente inferiori a quanto si era registrato nel maggio 2005 e 2006, mentre in giugno è intervenuta una prima significativa contrazione delle assenze, con un dato di 0,74, di gran lunga inferiore anche al minimo relativo del 2005, pari a 0,88 (tavola 1).

Tav. 1 – Giorni di assenza per dipendente: medie mensili (maggio-giugno 2005-2008)

ANNO \ MESE	2005	2006	2007	2008
Maggio	0,91	0,93	0,88	0,87
Giugno	0,89	0,93	0,95	0,74

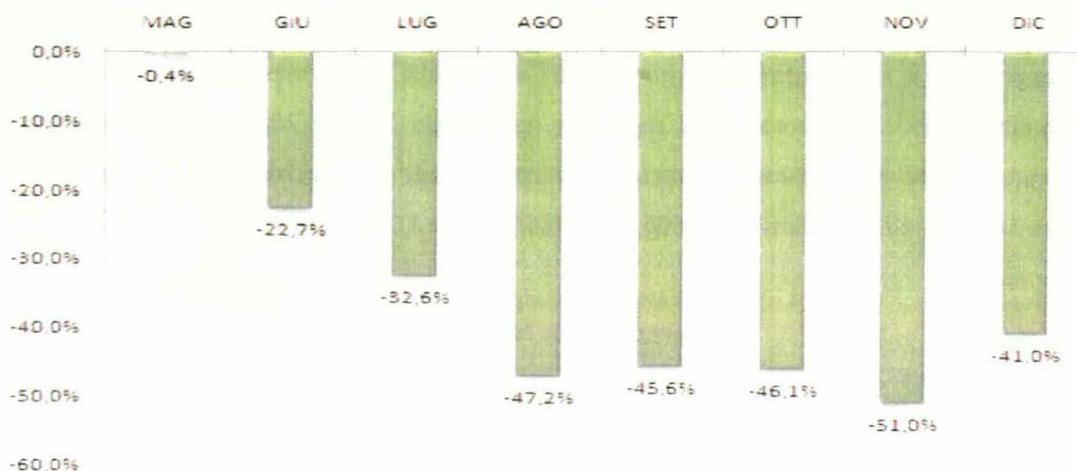
Come è stato possibile evincere dai dati dei mesi successivi, in giugno si è in realtà inaugurata una tendenza del tutto nuova: i giorni di malattia per dipendente si sono sistematicamente e molto significativamente ridotti rispetto ai corrispondenti mesi dell'anno precedente (figura 2) pur nel rispetto delle dinamiche stagionali.

Fig.2 – Assenze per malattia: serie storica delle assenze medie mensili per dipendente



In giugno la riduzione è stata di poco superiore al 20%, ma nei mesi successivi è cresciuta sino ad un massimo del 51% nel mese di novembre (figura 3).

Fig. 3 – Assenze per malattia: variazione percentuale 2008-2007 delle assenze medie mensili per dipendente



Considerando l'indicatore annuale (che più spesso è utilizzato nei confronti tra amministrazioni e nel confronto pubblico privato), le dinamiche messe in evidenza si traducono in una lieve riduzione delle assenze per dipendente tra gli anni 2005 e 2007 (dai 12,12 giorni del 2005, agli 11,91 del 2006, sino agli 11,49 del 2007) e in un vero e proprio gradino di contrazione nel 2008 corrispondente a una media annua di 8,67 giorni (figura 4).

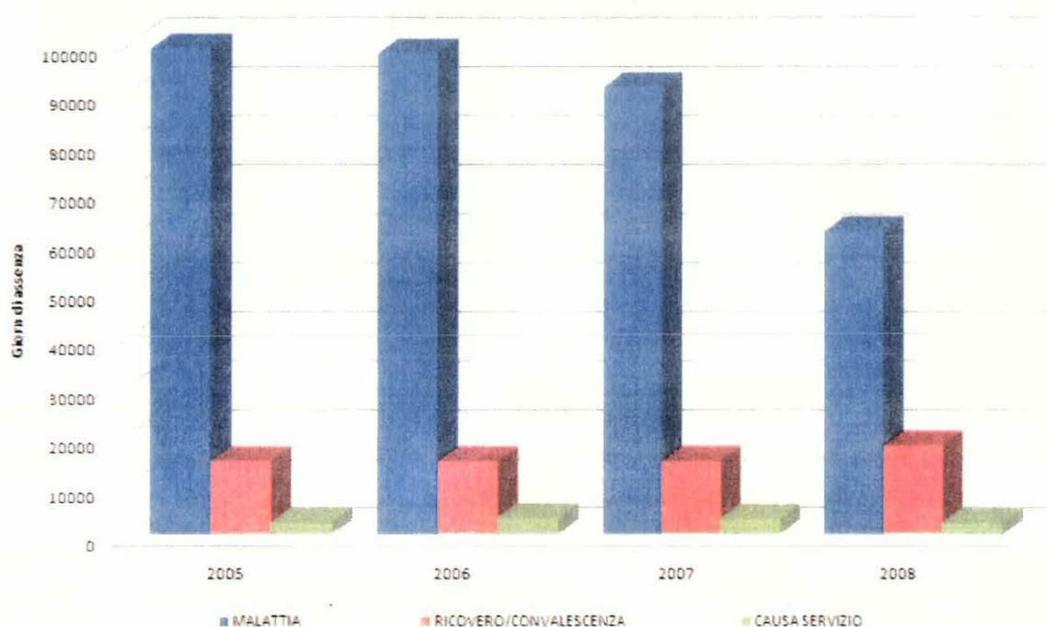
Fig. 4 – Assenze per malattia: valori assoluti e variazioni percentuali delle medie annue per dipendente



2. Le assenze per tipologia e per durata

Le assenze per malattia sono riconducibili a tre tipologie: malattia, causa di servizio e ricovero e/o convalescenza.

Fig.5 – Assenze per malattia: composizione per causale



La riduzione dei giorni di assenza per malattia – soggetti sia a decurtazione del salario accessorio sia a estensione delle fasce di reperibilità – nel periodo da giugno a dicembre del 2008 è stata di circa il 52% rispetto allo stesso periodo del 2007.

Si sono ridotti in misura significativa (30%) anche i giorni di assenza per causa di servizio, per i quali non è prevista alcuna decurtazione economica ma solo l'obbligo di reperibilità al domicilio (così come esteso dalla nuova normativa).

In controtendenza è l'andamento delle assenze per ricovero e convalescenza per le quali non è prevista decurtazione economica ma, ovviamente soltanto nel caso della convalescenza, l'obbligo della reperibilità al domicilio.

Tav. 2 – Assenze per malattia: variazioni percentuali per causale nel periodo giugno-dicembre

Variazione % giorni Causale	2006 - 2005	2007 - 2006	2008 - 2007
Malattia	6%	-9%	-52%
Malattia causa servizio	50%	-17%	-30%
Ricovero/convalescenza	-1%	-15%	39%

Per quanto riguarda la “durata” degli *eventi malattia* sono state considerate le seguenti classi:

- da 1 a 5 giorni di assenza;
- da 6 a 14 giorni di assenza;
- oltre 14 giorni di assenza.

La prima classe è rappresentativa degli eventi di malattia di breve durata.

I restanti eventi sono stati ripartiti nelle classi da 6 a 14 giorni e oltre 14 giorni in considerazione della specifica normativa prevista dal CCNL delle Agenzie Fiscali il quale prevede la decurtazione dell’indennità di amministrazione, sin dal primo giorno, nel caso della malattia protratta non oltre il quattordicesimo giorno e nessuna detrazione, invece, nel caso di malattia di durata superiore a 14 giorni.

Tale impianto è stato modificato dalla norma recentemente introdotta che ha invece trasformato in una franchigia non riassorbibile (di un valore netto oscillante in media tra 20 e 25 euro per dipendente per giorno di malattia) la decurtazione delle indennità nei primi 10 giorni (14 per le Agenzie Fiscali ove la malattia si protragga non oltre i 14 giorni) e ha mutato, per tutte le classi, la durata delle fasce di reperibilità al domicilio.

Come è possibile rilevare in base ai dati riportati in tavola 3, si sono ridotti in misura consistente tutti gli eventi di malattia, a prescindere dalla durata.

Tav. 3 – Assenze per malattia per classi di durata: giorni e numero di eventi (giugno-dicembre)

Classi di evento	1 - 5 giorni		6 - 14 giorni		oltre 14 giorni	
	Giorni malattia	Numero eventi	Giorni malattia	Numero eventi	Giorni malattia	Numero eventi
giugno-->dicembre 2008	8.986	3.975	9.155	939	19.991	806
giugno-->dicembre 2007	12.925	5.715	19.250	1.865	30.924	1.323
Variazione % 2008 - 2007	-30%	-30%	-52%	-50%	-35%	-39%

L'entità della diminuzione, rispetto allo stesso periodo del 2007, del numero di eventi di durata superiore ai 14 giorni mostra però come si siano ridotte maggiormente le malattie di durata prossima al limite inferiore della classe (vicine ai 15 giorni) rispetto a quelle di maggiore durata: il numero di eventi, infatti, si è ridotto del 39%, mentre è sceso solo del 35% l'ammontare dei giorni.

Tav. 4 – Assenze per malattia per classi di durata: composizioni percentuali giorni e numero di eventi (giugno-dicembre)

Classi di evento	1 - 5 giorni		6 - 14 giorni		oltre 14 giorni	
	Giorni malattia	Numero eventi	Giorni malattia	Numero eventi	Giorni malattia	Numero eventi
giugno-->dicembre 2008	23,6%	69,5%	24,0%	16,4%	52,4%	14,1%
giugno-->dicembre 2007	20,5%	64,2%	30,5%	20,9%	49,0%	14,9%

La variazione più notevole ha riguardato comunque la classe degli eventi di durata compresa tra 6 e 14 giorni (tavola 4). Tale classe di durata si è ridimensionata in termini relativi per effetto di un accorciamento dei periodi di malattia che ha incrementato il numero di eventi della classe inferiore. Facendo 100 la riduzione complessiva delle assenze registratasi nel periodo giugno-dicembre 2008, si osserva che sono gli eventi di breve e media durata ad apportare il maggior contributo, pari rispettivamente al 55% per la classe 1 – 5 giorni e al 29% per la classe da 6 a 14 (figura 6). Solo il 16% della riduzione è spiegato dalle malattie di lunga durata che, tuttavia, se si guarda al contributo relativo in termini di giornate, pesano per circa il 44% (figura 7).

Fig. 6 – Assenze per malattia per classe di durata: composizione della riduzione del numero di eventi (giugno-dicembre 2008-2007)

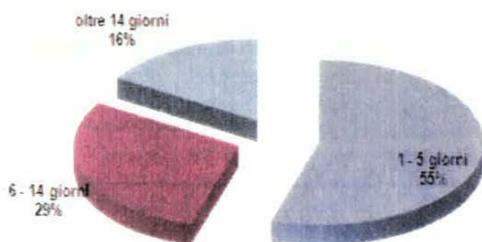
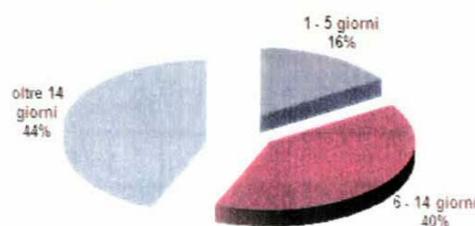


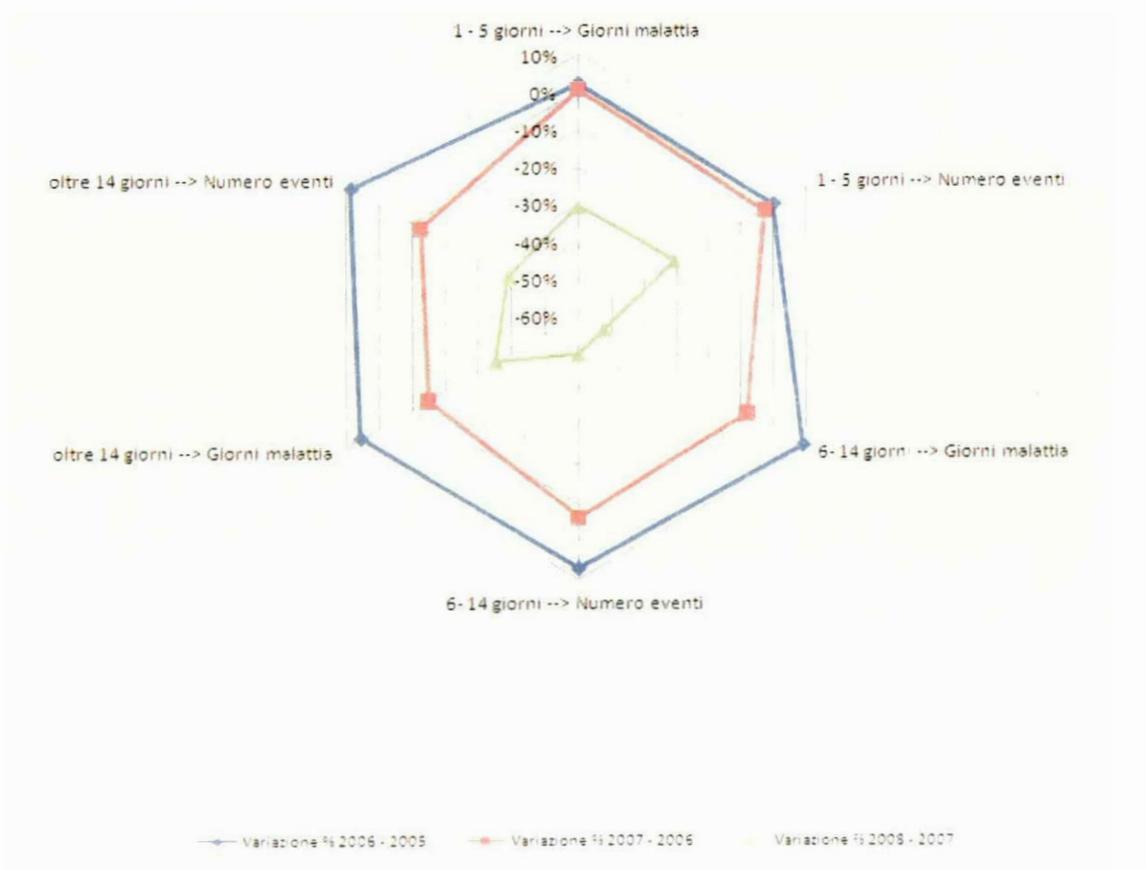
Fig. 7 – Assenze per malattia per classe di durata: composizione della riduzione dei giorni di malattia (giugno-dicembre 2008-2007)



Il quadro d'insieme sembra suggerire che abbiano prevalso, nel condizionare l'evoluzione più recente, un generale effetto "clima politico culturale", nonché la norma riguardante l'estensione dell'obbligo di reperibilità. Tuttavia un effetto specifico – amplificato in termini di giorni – può ricondursi anche alla norma che ha introdotto la "franchigia".

Il grafico 8 ha valore riassuntivo e mette a confronto i valori aggregati delle serie di dati relative alle variazioni percentuali del numero di giorni e di eventi per le classi di durata.

Fig. 8 – Assenze per malattia per classi di durata: variazioni 2005 - 2008 dei giorni e del numero di eventi (giugno – dicembre)

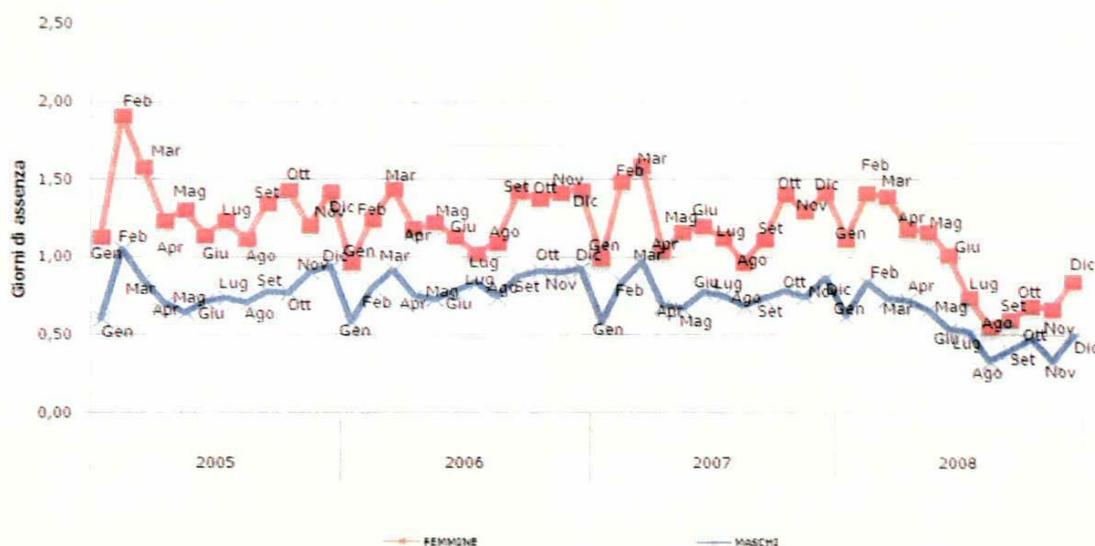


3. Le assenze per genere e per età

Nel quadriennio (sino a maggio 2008), le dipendenti – che rappresentano circa il 42% della popolazione per l'intero periodo – si sono assentate in media mezza giornata (0,49) in più al mese rispetto ai dipendenti, per un totale di quasi 6 giorni annui (figura 9).

Nel periodo giugno-dicembre 2008 la differenza tra femmine e maschi si è ridotta di circa il 43% rispetto al periodo gennaio 2005 - maggio 2008, come si evince dal forte avvicinamento delle due curve.

Fig. 9 – Assenze per malattia per genere: serie storica delle assenze medie mensili per dipendente



Tav. 5 - Assenze per malattia per genere: giorni di assenza per dipendente (giugno-dicembre)

MESE	2007		2008		Variazione % 2007-2008	
	F	M	F	M	F	M
Giugno	1.20	0.78	1.01	0.54	-15.8%	-30.7%
Luglio	1.12	0.76	0.73	0.52	-34.5%	-30.6%
Agosto	0.96	0.69	0.55	0.33	-43.1%	-51.7%
Settembre	1.11	0.74	0.59	0.40	-46.4%	-45.0%
Ottobre	1.40	0.79	0.68	0.48	-51.5%	-39.2%
Novembre	1.29	0.75	0.66	0.34	-48.5%	-55.0%
Dicembre	1.41	0.87	0.85	0.50	-40.0%	-42.7%
Media Giu-Dic	1.21	0.77	0.72	0.44	-40.2%	-41.9%

Quanto ai differenti andamenti rilevabili nelle diverse classi di età (fino a 35 anni, da 36 a 50 anni e oltre 50 anni), il numero di giorni di malattia per dipendente è risultato sostanzialmente stabile nelle due maggiori classi (da 36 a 50 anni e oltre 50 anni) per i primi tre anni e ha subito una forte diminuzione nel corso del 2008 (figura 10). La riduzione è stata, invece, progressiva per la classe fino a 35 anni. Nel 2008 la riduzione si traduce, rispetto al 2007, in un giorno all'anno per la classe fino a 35 anni e in tre giorni all'anno per la altre classi d'età.

Fig. 10 - Assenze per malattia per fasce d'età: media mensile dell'anno

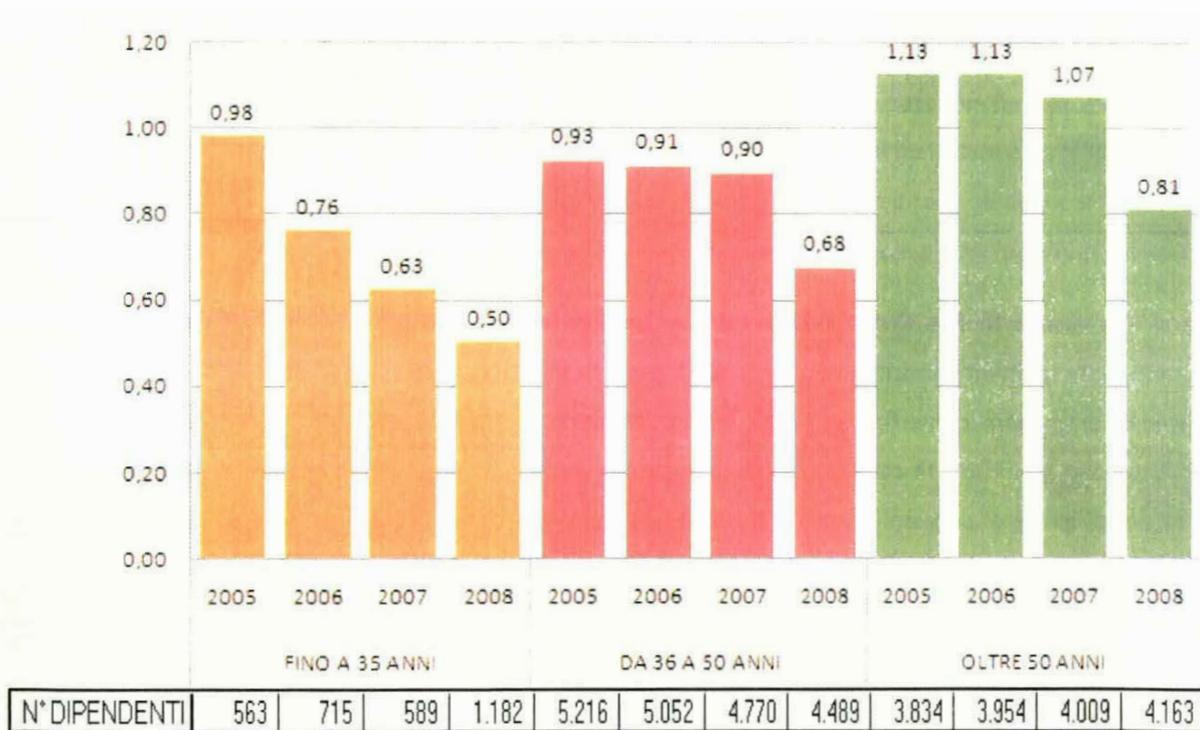


Fig. 11 - Assenze per malattia per classi d'età: variazione 2008-2007 delle assenze medie mensili per dipendente (giugno – dicembre)



Come è possibile constatare guardando ai dati presentati in figura 11, le riduzioni percentuali delle assenze per dipendente sono molto sensibili in tutte le classi d'età, ma intervengono nella classe dei più giovani in presenza di un forte incremento dei nuovi ingressi. Nel caso dei più giovani, la riduzione della media annua dei giorni di assenza per dipendente evidenziata nella figura 10 è condizionata da un valore particolarmente elevato registrato nel mese di gennaio 2008.

Se si intersecano le due variabili delle assenze "genere ed età" (figure 12-14), si rileva come la componente femminile presenti valori più alti di assenze per malattia per le classi dai 36 ai 50 anni e oltre i 50 anni. Per la classe fino a 35 anni, i comportamenti di maschi e femmine sono più omogenei. In ogni caso, per tutte le classi si registra dapprima una significativa diminuzione del divario del numero di giorni di assenza nel mese fra maschi e femmine; questo divario tende ad accentuarsi nuovamente da settembre/ottobre nelle classi di età superiori mentre risulta prossimo allo zero per la classe fino a 35 anni.

Fig. 12 – Assenze per malattia per fascia d'età e per genere: serie storica delle assenze medie mensili per dipendente

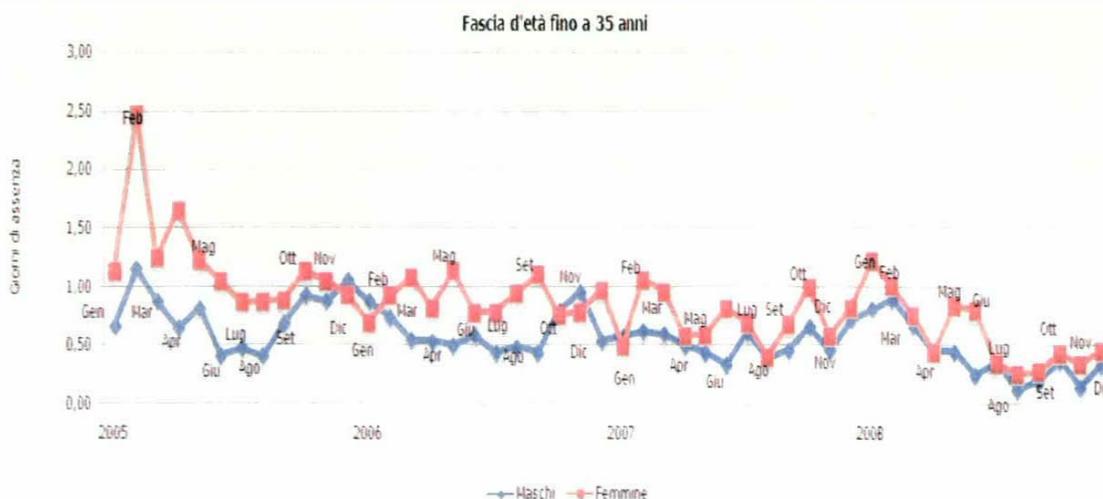


Fig. 13 – Assenze per malattia per fascia d'età e per genere: serie storica delle assenze medie mensili per dipendente

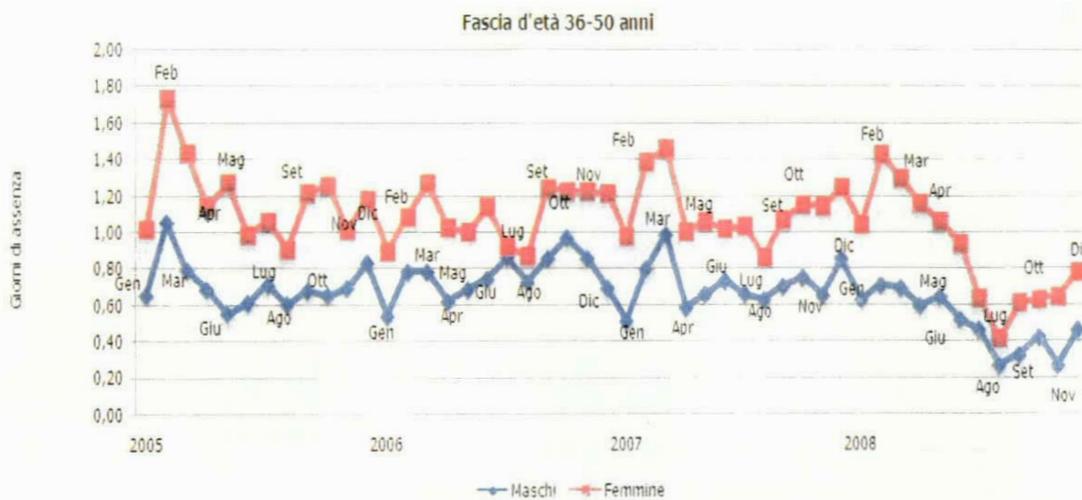


Fig. 14 – Assenze per malattia per fascia d'età e per genere: serie storica delle assenze medie mensili per dipendente

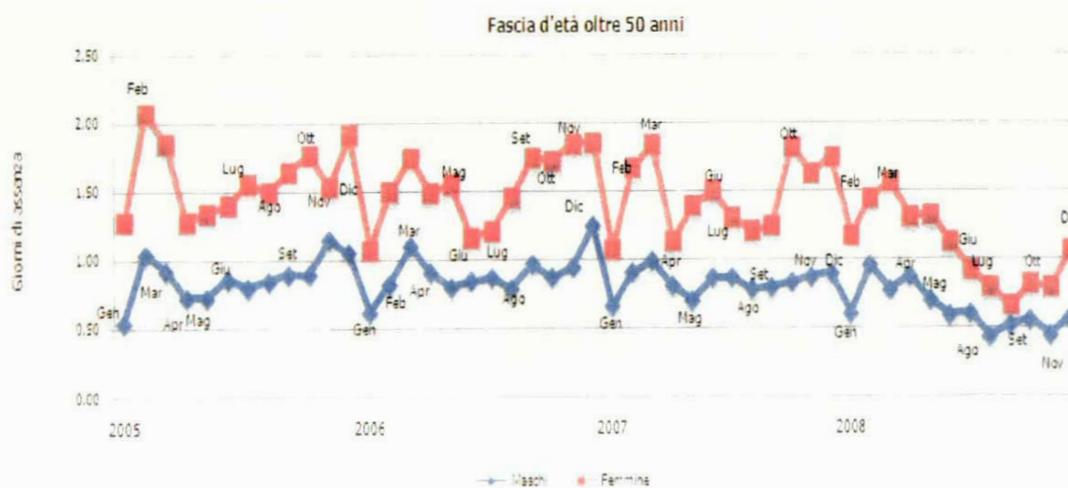
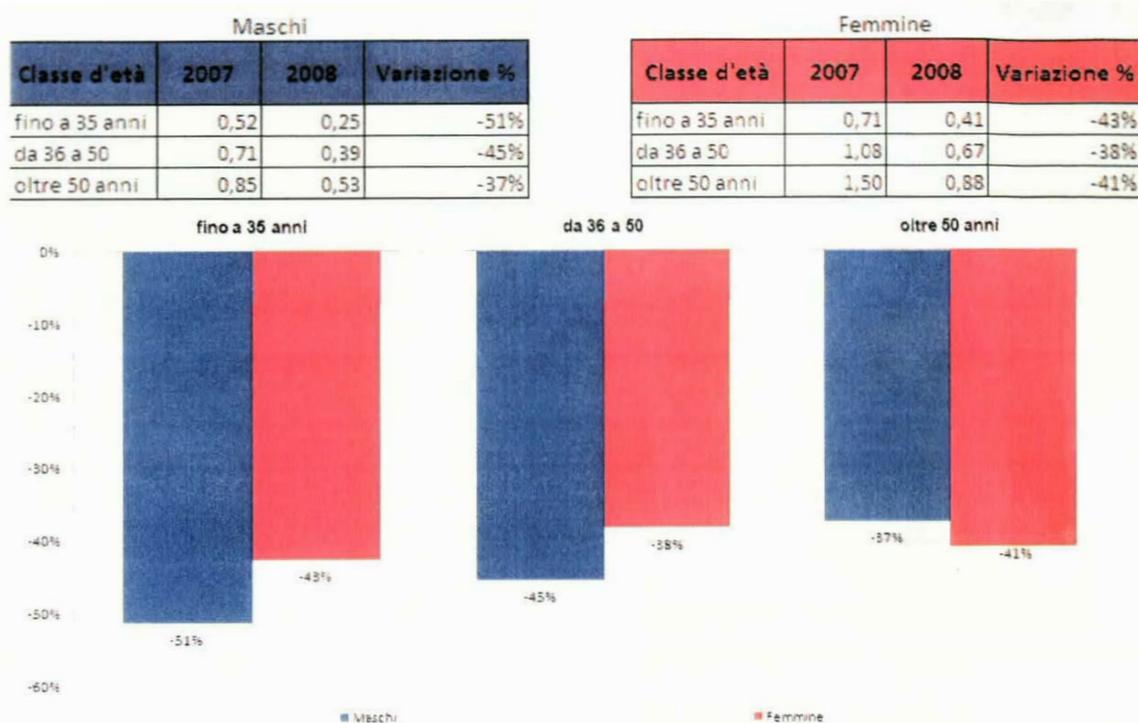


Fig. 15 – Assenze per malattia per fascia d'età e per genere: variazione delle assenze medie mensili per dipendente (confronto giugno – dicembre 2008-2007)



Considerando il numero di giorni di assenze per malattie per dipendente nell'anno 2008 per maschi e femmine si prospetta la seguente situazione.

Tav. 6 - Assenze per malattia per fascia d'età e per genere: giorni per dipendente dell'anno 2008

Classi d'età	Maschi	Femmine
fino a 35	5,1	7,1
da 36 a 50	6	10,7
oltre 50	7,6	13

4. La distribuzione sul territorio e nell'organizzazione

L'organizzazione dell'Agenzia è oggi strutturata su tre livelli: centrale, regionale e territoriale. Il Livello centrale definisce strategie e metodi, attraverso:

- strutture di indirizzo, coordinamento e supporto;
- strutture di supporto al Direttore dell'Agenzia per la pianificazione e il controllo.

Sono strutture di indirizzo e coordinamento: l'*Area centrale personale e organizzazione* che definisce le politiche del personale e i relativi metodi di gestione e crescita professionale e presiede allo sviluppo dell'organizzazione; l'*Area centrale affari giuridici e contenzioso* che cura l'interpretazione delle normative la cui applicazione è demandata all'Agenzia, esprime proposte e pareri, elabora le strategie in materia; l'*Area centrale gestione tributi e rapporti con gli utenti* per l'applicazione dei regimi doganali e fiscali nonché l'informazione tecnica agli utenti; l'*Area centrale verifiche e controlli tributi doganali e accise – laboratori chimici* che definisce le disposizioni tecnico-amministrative in materia di controlli e ne valuta l'impatto; l'*Area centrale amministrazione e finanza* che assicura il corretto adempimento degli obblighi contabili e la gestione degli acquisti e promuove le iniziative per l'offerta sul mercato dei servizi di analisi merceologica; l'*Area centrale relazioni internazionali* per le attività a carattere internazionale finalizzate alla tutela degli interessi economici nazionali e comunitari; l'*Area centrale tecnologie per l'innovazione* che presiede allo sviluppo dei sistemi informativi dell'Agenzia.

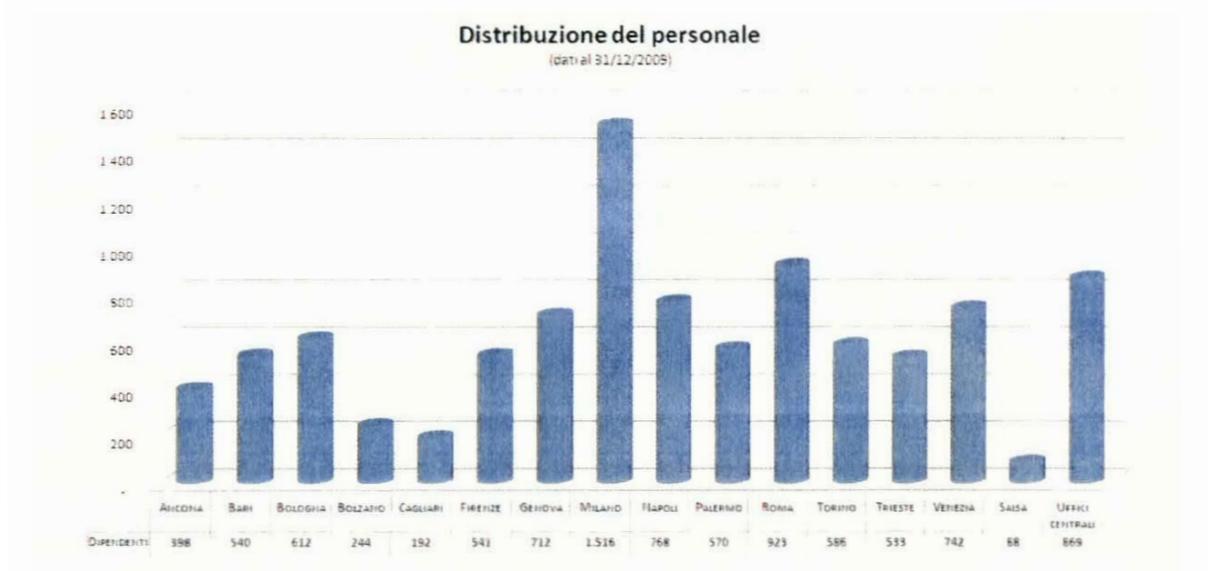
Le strutture di supporto presiedono alla definizione dei piani e degli obiettivi dell'Agenzia e al conseguente controllo sulla loro attuazione (*Ufficio pianificazione strategica*), all'azione di contrasto agli illeciti e alle frodi comunitarie (*Ufficio centrale antifrode*) e al controllo del puntuale rispetto delle norme vigenti e della conformità alle procedure interne (*Ufficio audit interno*). A livello centralizzato opera anche il *Servizio autonomo interventi settore agricolo* (SAISA) che cura gli adempimenti relativi alla concessione delle restituzioni all'esportazione e di ogni altro aiuto comunitario connesso con le operazioni di import-export dei prodotti agroalimentari (politica agricola comunitaria - PAC).

Le 14 *Direzioni regionali delle dogane* (con competenza anche interregionale) coordinano le strutture territoriali e costituiscono lo snodo tra le strategie e gli indirizzi definiti a livello centrale e l'operatività affidata agli uffici locali. Con la riforma prevista ai sensi dell'art. 74, comma 1, lett. a), del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge n. 133/08, le strutture regionali diverranno 10 di cui 3 *Direzioni regionali* e 7 *Direzioni interregionali*, con uno snellimento e un approfondimento delle

attuali funzioni. Nel rispetto delle autonomie delle province di Trento e Bolzano, è prevista inoltre l'istituzione di 2 Direzioni provinciali.

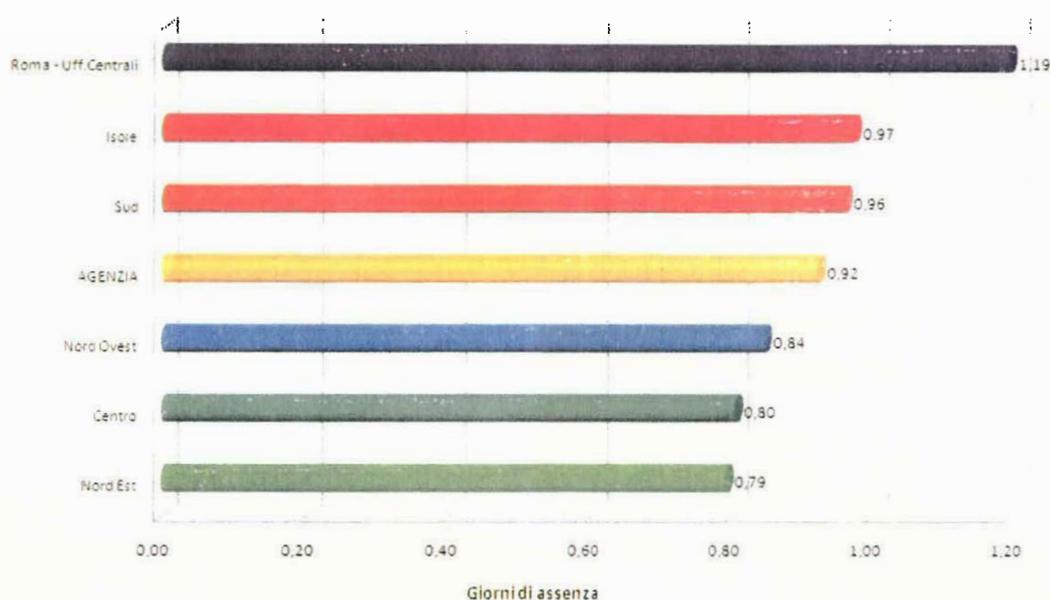
Il livello territoriale è organizzato in 80 Uffici delle Dogane: strutture operative multifunzionali che curano i servizi relativi a entrambi i settori d'imposta amministrati (dogane e accise) e l'offerta dei servizi commerciali di analisi chimica sul libero mercato. Tali Uffici sono articolati in 256 *sezioni operative territoriali* istituite presso porti, aeroporti, dogane interne e di confine nonché in 15 *sezioni operative laboratori chimici*.

Come evidenziato dalla tavola che segue, oltre il 90% della forza lavoro dell'Agenzia (pari a 9.802 unità al 1° gennaio 2009) è distribuita nelle strutture territoriali delle Direzioni regionali.



La disaggregazione dei dati per macroarea geografica (figura 16) permette di rilevare l'esistenza di forti differenziazioni territoriali nelle assenze per malattia: Roma e Uffici centrali, il sud e le isole si attestano su valori medi piuttosto distanti da quelli relativi alle aree del nord. Il divario tra il valore massimo, relativo al raggruppamento costituito dalla Direzione regionale di Roma e dagli Uffici centrali, e quello minimo, relativo al nord-est, è pari a circa 0,5 giornate mensili medie che corrispondono a quasi 6 giorni in un anno.

Fig. 16 – Assenze per malattia per macroarea: media mensile per dipendente (anni 2005/2008)

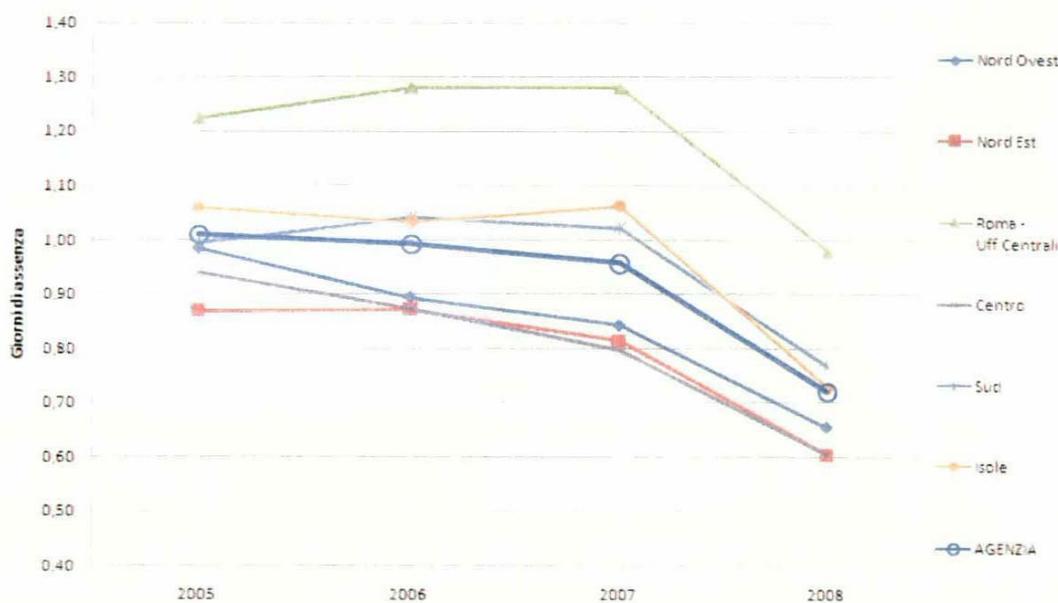


Macroarea	Direzioni Regionali delle Dogane e Strutture Centrali	Regioni
NORD-OVEST	DRD GENOVA	Liguria
	DRD MILANO	Lombardia
	DRD TORINO	Piemonte e Valle d'Aosta
NORD-EST	DRD BOLOGNA	Emilia-Romagna
	DRD BOLZANO	Trentino-Alto Adige
	DRD TRIESTE	Friuli Venezia Giulia
	DRD VENEZIA	Veneto
CENTRO	DRD ANCONA	Marche, Abruzzo e Molise
	DRD FIRENZE	Toscana
ROMA e UFF. CENTRALI	DRD ROMA	Lazio e Umbria
	UFFICI CENTRALI	
SUD	DRD BARI	Puglia e Basilicata
	DRD NAPOLI	Campania e Calabria
ISOLE	DRD CAGLIARI	Sardegna
	DRD PALERMO	Sicilia

La media mensile dell'anno dei giorni di assenza per dipendente (calcolate per ciascun anno) per macroarea (figura 17) presenta dal 2005 al 2007 un andamento decrescente per il Nord-Ovest, il Nord-Est e il Centro. Al contrario il Sud, le Isole e Roma-Uffici centrali presentano, nello stesso periodo, un andamento crescente.

La riduzione intervenuta nel 2008 risulta particolarmente significativa per le Isole (-31,5% rispetto al 2007) ma riguarda tutte le macroaree, per le quali è compresa in una fascia che va da un valore minimo di -22,3% del Nord Ovest a un valore massimo di -25,7% del Nord Est.

Fig. 17 – Assenze per malattia per macroarea: serie storica delle assenze medie mensili dell'anno per dipendente



Il confronto tra aree metropolitane (Milano, Napoli, Palermo e Roma) e il resto degli uffici e quello tra uffici operativi (che esercitano le funzioni di amministrazione attiva) e uffici di indirizzo (che svolgono funzioni di indirizzo e controllo) non ha messo in evidenza comportamenti differenziati (figure 18 e 19).

Fig. 18 – Assenze per malattia per aree metropolitane e non: serie storica delle assenze medie mensili per dipendente



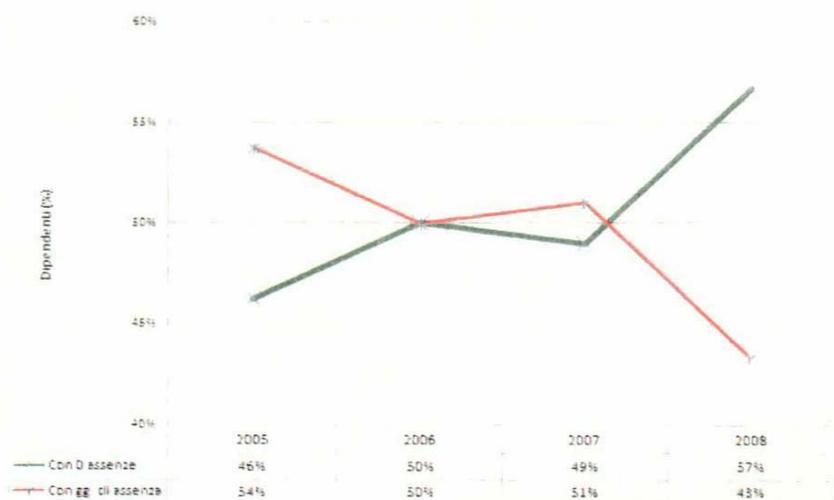
Fig. 19 – Assenze per malattia per tipo ufficio (operativo e di indirizzo): serie storica delle assenze medie mensili per dipendente



5. La concentrazione

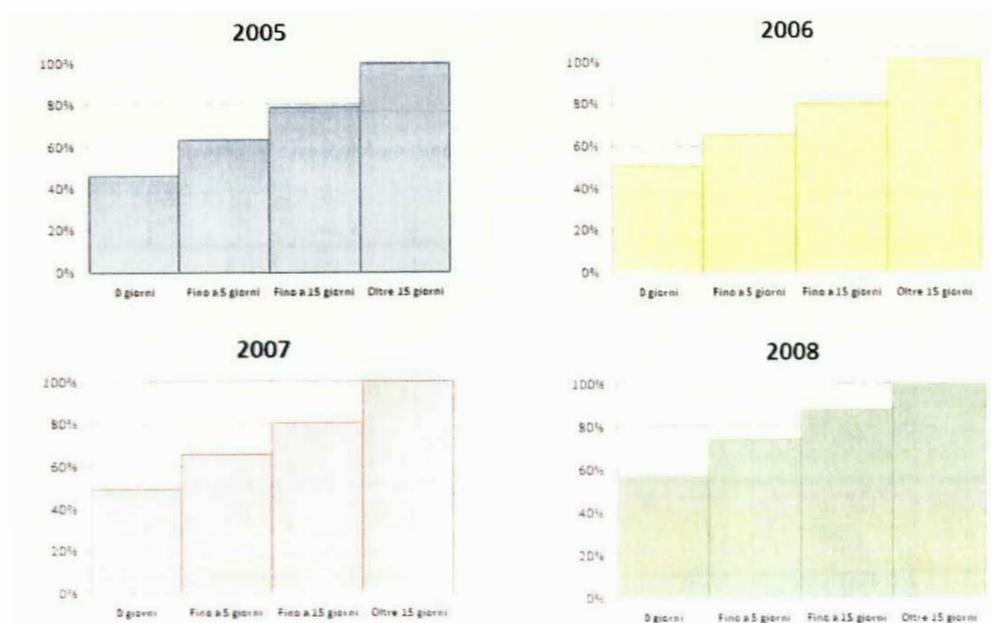
I dipendenti che non si assentano neanche un giorno per causa di malattia¹ hanno sempre rappresentato una percentuale superiore al 45% e sono diventati il 57% nel 2008 (figura 20).

Fig. 20 – Composizione dei dipendenti con e senza assenze per malattia



Sommando i valori del personale con 0 assenze e del personale con un massimo di 5 giorni di assenza per malattia l’anno si ottengono percentuali che vanno dal 63% del 2005 al 75% del 2008.

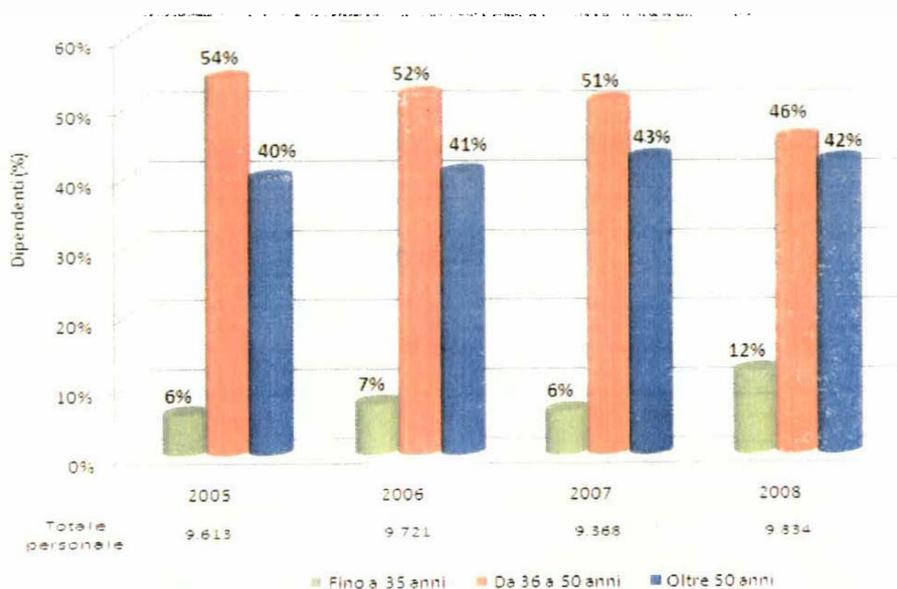
Fig. 21 – Distribuzione cumulata del personale: anni 2005-2008



¹ La causale analizzata è quella delle assenze per malattia e non comprende i dati relativi alle causali “ricovero” e “causa di servizio”.

È interessante ripetere la stessa osservazione del fenomeno per classi di età. La distribuzione per età dei dipendenti dell’Agenzia si è evoluta come illustrato nella seguente tabella (fig. 22).

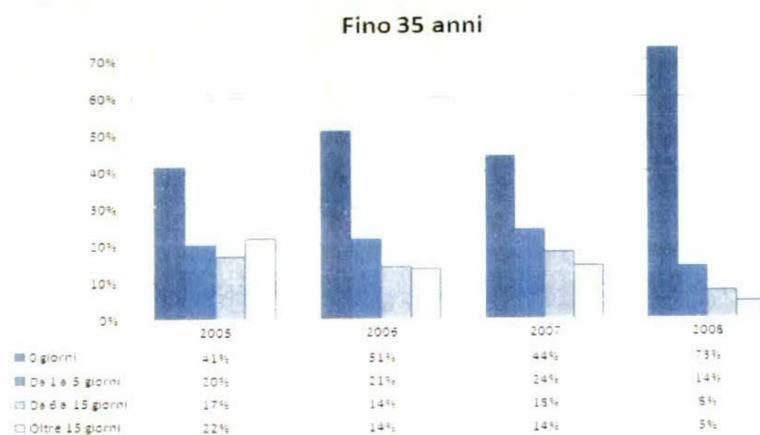
Fig. 22 – Composizione del personale per classi di età

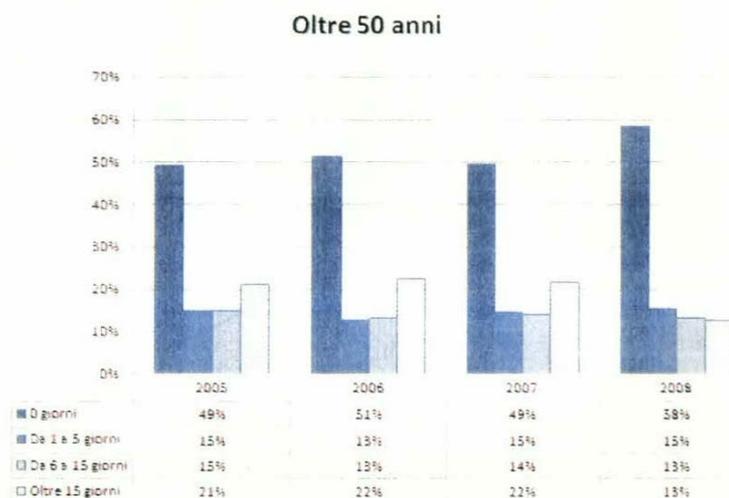


Come mostra il grafico 23, nel 2008, nella classe inferiore di età, circa l’88% della popolazione non supera i 5 giorni annui di assenze per malattia.

Nella classe tra 35 e 50 anni d’età si raggiunge il 73%, così come nella classe oltre i 50 anni. Sono queste classi, con tutta evidenza, a condizionare, data la numerosità, la percentuale complessiva sopra commentata. Il dato della classe inferiore di età, pur presentando una maggiore erraticità, è comunque assai significativo.

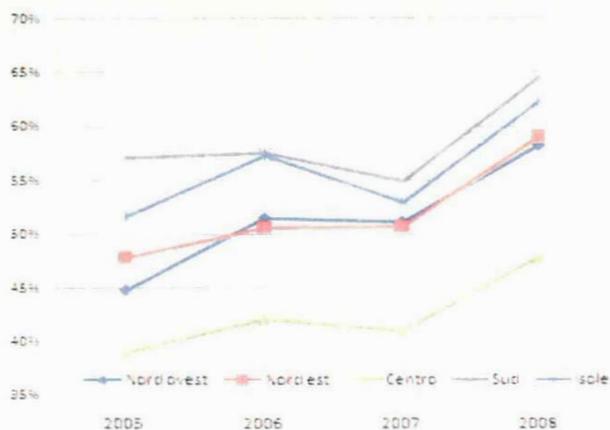
Fig. 23 – Distribuzione del personale per classi di età e di durata delle assenze





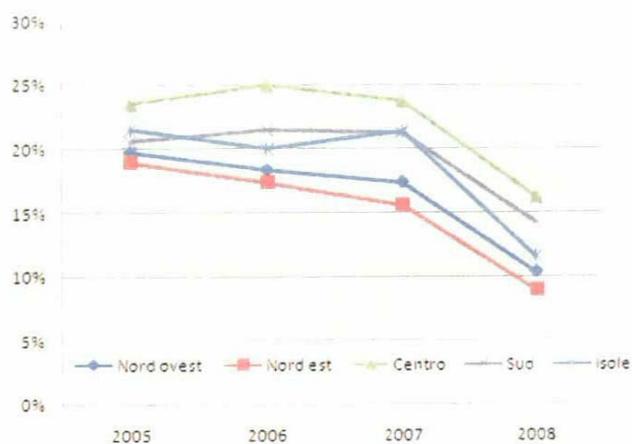
La quota parte del personale che non si assenta per malattia è crescente nel 2008 per tutte le aree geografiche. Lo scarto tra la macroarea che presenta valori più alti (Sud) e quella che presenta valori più bassi (Centro) è pari al 18% (Fig. 24).

Fig. 24 – Dipendenti che non si assentano: evoluzione 2005-2008 per aree territoriali



Nel 2008 si osserva inoltre una sensibile diminuzione dei dipendenti assenti per malattia per oltre 15 giorni l'anno (Fig. 25).

Fig. 25 – Dipendenti che si assentano per più di 15 giorni l'anno: evoluzione 2005-2008 per aree territoriali



APPENDICE

A. La normativa e il CCNL delle Agenzie fiscali

La normativa in materia di assenze per malattia dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è stata rivisitata dall'art. 71 del D.L. n. 112/08, convertito dalla legge n. 133/08.

Ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, per i periodi di assenza per malattia di qualunque durata è corrisposto, nei primi dieci giorni di assenza, il solo trattamento economico fondamentale, con esclusione di ogni altra indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio.

Il vigente CCNL del comparto Agenzie fiscali già prevedeva, all'art. 49 comma 7 la decurtazione dell'indennità di amministrazione nel caso di assenze per malattia di durata inferiore ai 15 giorni. Inoltre, con la contrattazione integrativa, l'Agenzia delle Dogane aveva da tempo parametrato taluni trattamenti accessori (indennità di produttività, di rischio, di disagio e altro) alle giornate di lavoro svolte ovvero alle ore effettivamente prestate. La decurtazione introdotta dal Decreto si è, quindi, sovrapposta a quella disposta dal CCNL e dalla contrattazione integrativa. Il dipendente medio dell'Agenzia delle dogane perde l'indennità di amministrazione (circa 15 euro netti al giorno) oltre alle altre componenti del salario accessorio (comprese tra i 5 e i 10 euro netti al giorno).

Sempre in base alla combinazione delle normative, qualora l'assenza per malattia si protragga fino a quattordici giorni, si applica la detrazione per l'intero periodo mentre, se si estende oltre il quattordicesimo giorno si applica ai soli primi dieci giorni.

Resta applicabile il trattamento più favorevole previsto dal CCNL o dalle specifiche normative di settore per le assenze dovute a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a *day hospital*: per tali tipologie di assenza non è prevista alcuna decurtazione economica.

Ulteriori significative modifiche attengono all'estensione della fascia oraria di reperibilità al domicilio che passa da 4 a 11 ore (dalle 8:00 alle 13:00 e dalle 14:00 alle 20:00) e alla certificazione da produrre per giustificare l'assenza per malattia che deve essere rilasciata da strutture sanitarie pubbliche ovvero da medici convenzionati con il SSN. La reperibilità al domicilio è richiesta per tutte le assenze per malattia ad eccezione dei ricoveri ospedalieri.

Art. 71 del D.L. n. 112/08 convertito dalla L. n. 133/08**Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni**

1. Per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei primi dieci giorni di assenza e' corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio. Resta fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a day hospital, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita. I risparmi derivanti dall'applicazione del presente comma costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio. Tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa.

1-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al comparto sicurezza e difesa per le malattie conseguenti a lesioni riportate in attività operative ed addestrative.

2. Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica.

3. L'Amministrazione dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative. Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono dalle ore 8.00 alle ore 13.00 e dalle ore 14 alle ore 20.00 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi.

4. La contrattazione collettiva ovvero le specifiche normative di settore, fermi restando i limiti massimi delle assenze per permesso retribuito previsti dalla normativa vigente, definiscono i termini e le modalità di fruizione delle stesse, con l'obbligo di stabilire una quantificazione esclusivamente ad ore delle tipologie di permesso retribuito, per le quali la legge, i regolamenti, i contratti collettivi o gli accordi sindacali prevedano una fruizione alternativa in ore o in giorni. Nel caso di fruizione dell'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente, per ciascuna tipologia, viene computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza.

5. Le assenze dal servizio dei dipendenti di cui al comma 1 non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, nonché le assenze previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53, e per i soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 6, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

6. Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi.

Art. 49 del CCNL del comparto Agenzie fiscali**Assenze per malattia**

1. Il dipendente assente per malattia ha diritto alla conservazione del posto per un periodo di diciotto mesi. Ai fini della maturazione del predetto periodo, si sommano tutte le assenze per malattia intervenute nei tre anni precedenti l'episodio morboso in corso.

2. Superato il periodo previsto dal comma 1, al lavoratore che ne faccia richiesta può essere concesso di assentarsi per un ulteriore periodo di 18 mesi in casi particolarmente gravi.

3. Prima di concedere l'ulteriore periodo di assenza di cui al comma 2, su richiesta del dipendente l'Agenzia procede all'accertamento delle sue condizioni di salute per il tramite della unità sanitaria locale competente ai sensi delle vigenti disposizioni, al fine di stabilire la sussistenza di eventuali cause di assoluta e permanente inidoneità fisica a svolgere qualsiasi proficuo lavoro.

4. Superati i periodi di conservazione del posto previsti dai commi 1 e 2, oppure nel caso che, a seguito dell'accertamento disposto ai sensi del comma 3, il dipendente sia dichiarato permanentemente inidoneo a svolgere qualsiasi proficuo lavoro, l'Agenzia può procedere, salvo particolari esigenze, a risolvere il rapporto corrispondendo al dipendente l'indennità sostitutiva del preavviso.

5. I periodi di assenza per malattia, salvo quelli previsti dal comma 2 del presente articolo, non interrompono la maturazione dell'anzianità di servizio a tutti gli effetti.

6. Sono fatte salve le vigenti disposizioni di legge a tutela degli affetti da T.B.C.

7. Il trattamento economico spettante al dipendente che si assenti per malattia è il seguente:

a) intera retribuzione fissa mensile, con esclusione di ogni compenso accessorio, comunque denominato, per i primi 9 mesi di assenza. Nell'ambito di tale periodo per le malattie pari o superiori a quindici giorni o in caso di ricovero ospedaliero o in day-hospital, e per il successivo periodo di convalescenza post ricovero, al dipendente compete per intero l'indennità di cui all'art. 87 (indennità). In tale periodo sono computati la giornata del sabato anche nei casi in cui l'orario di lavoro settimanale sia articolato su cinque giorni nonché i giorni festivi che ricadono all'interno dello stesso. In caso di malattia di durata inferiore ai quindici giorni l'indennità di Agenzia è decurtata in misura proporzionale ai giorni di assenza per malattia dividendo l'importo della stessa per 30 e moltiplicando il risultato per i giorni prescritti dal certificato medico.

b) 90% della retribuzione di cui alla lettera "a" per i successivi 3 mesi di assenza;

c) 50% della retribuzione di cui alla lettera "a" per gli ulteriori 6 mesi del periodo di conservazione del posto previsto nel comma 1;

d) i periodi di assenza previsti dal comma 2 non sono retribuiti.

8. In caso di patologie gravi che richiedano terapie salvavita ed altre ad esse assimilabili secondo le indicazioni dell'Ufficio medico legale dell'Azienda sanitaria competente per territorio, come ad esempio l'emodialisi, la chemioterapia, il trattamento per l'infezione da HIV- AIDS nelle fasi a basso indice di disabilità specifica (attualmente indice di Karnosky), ai fini del presente articolo, sono esclusi dal computo dei giorni di assenza per malattia i relativi giorni di ricovero ospedaliero o di day-hospital ed i giorni di assenza dovuti alle citate terapie, debitamente certificati dalla competenza Azienda sanitaria Locale o Struttura Convenzionata. In tali giornate il dipendente ha diritto in ogni caso all'intera retribuzione prevista dal comma 7, lettera a).

9. La disciplina di cui al comma 8 si applica ai mutilati o invalidi di guerra o per servizio, la cui menomazione sia ascrivibile alle categorie dalla I alla V della Tabella A, di cui al d.lgs. n. 834/81, per i giorni di eventuali cure termali, la cui necessità, relativamente alla gravità dello stato di invalidità, sia debitamente documentata.

10. Per agevolare il soddisfacimento di particolari esigenze collegate a terapie o visite specialistiche di cui al comma 8, le agenzie favoriscono un'adeguata articolazione dell'orario di lavoro nei confronti dei soggetti interessati.

11. Nel caso di malattia insorta nell'arco della giornata lavorativa durante l'orario di servizio, qualora il dipendente abbia lasciato la sede di lavoro, la giornata non sarà considerata assenza per malattia se la relativa certificazione medica ha decorrenza dal giorno successivo a quello della parziale prestazione lavorativa. In tale ipotesi, il dipendente, ai fini del completamento dell'orario, recupererà le ore non lavorate concordandone i tempi e le modalità con il dirigente, anche ai sensi dell'art. 47 (permessi brevi). Nel caso in cui il certificato medico coincida con la giornata della parziale prestazione lavorativa, la stessa sarà considerata assenza per malattia e il dipendente potrà invece utilizzare le ore lavorate come riposo compensativo di pari entità.

12. Ai fini del computo dell'assenza per malattia, in presenza di due certificati di malattia consecutivi con il primo che termina il sabato ed il secondo che inizia con il lunedì, la domenica intercorrente deve essere considerata assenza per malattia; lo stesso criterio è valido in coincidenza di giornate pre-festive e post-festive.

13. L'assenza per malattia deve essere comunicata all'ufficio di appartenenza tempestivamente e comunque all'inizio dell'orario di lavoro del giorno in cui si verifica, anche nel caso di eventuale prosecuzione dell'assenza, salvo comprovato impedimento.

14. Il dipendente è tenuto a recapitare o spedire a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento il certificato medico di giustificazione dell'assenza entro i due giorni successivi all'inizio della malattia o alla eventuale prosecuzione della stessa. Qualora tale termine scada in giorno festivo esso è prorogato al primo giorno lavorativo successivo.

15. L'Agenzia è abilitata a disporre il controllo in ordine alla sussistenza della malattia ai sensi delle vigenti disposizioni di legge fin dal primo giorno di assenza, sulla base delle proprie esigenze funzionali ed organizzative, attraverso la competente Azienda sanitaria locale. I controlli di cui al

presente comma non sono estensibili alla fattispecie della assenza della madre o del padre per malattia del bambino di cui all'art. 55 (Congedi dei genitori).

16. Il dipendente, che durante l'assenza, per particolari motivi, dimori in luogo diverso da quello di residenza, deve darne tempestiva comunicazione, precisando l'indirizzo dove può essere reperito.

17. Il dipendente assente per malattia, pur in presenza di espressa autorizzazione del medico curante ad uscire, è tenuto a farsi trovare nel domicilio comunicato all'Agenzia, in ciascun giorno, anche se domenicale o festivo, dalle ore 10 alle ore 12 e dalle ore 17 alle ore 19.

18. La permanenza del dipendente nel proprio domicilio durante le fasce orarie come sopra definite può essere verificata nell'ambito e nei limiti delle vigenti disposizioni di legge.

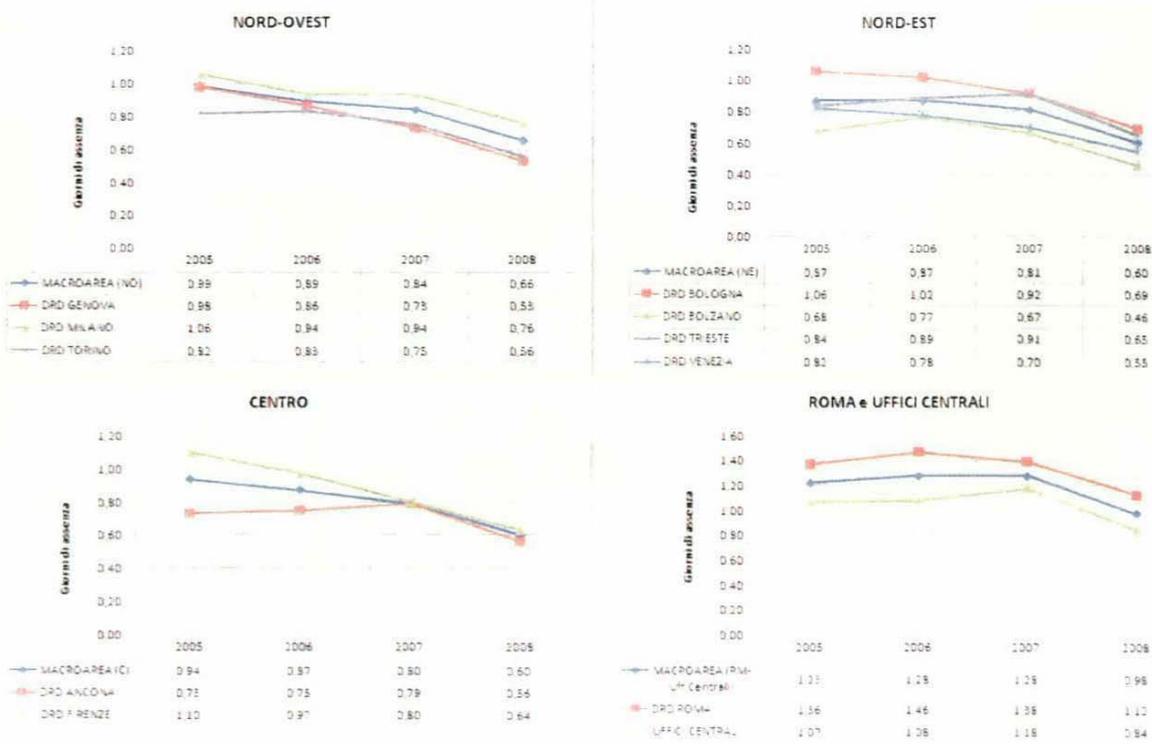
19. Qualora il dipendente debba allontanarsi, durante le fasce di reperibilità, dall'indirizzo comunicato, per visite mediche, prestazioni o accertamenti specialistici o per altri giustificati motivi, che devono essere, a richiesta, documentati, è tenuto a darne preventiva comunicazione all'Agenzia, eccezion fatta per i casi di obiettivo e giustificato impedimento.

20. Nel caso in cui l'infermità derivante da infortunio non sul lavoro sia causata da responsabilità di terzi, il dipendente è tenuto a darne comunicazione all' Agenzia, la quale ha diritto di recuperare dal terzo responsabile le retribuzioni da essa corrisposte durante il periodo di assenza ai sensi del comma 7, lettere "a", "b" e "c", compresi gli oneri riflessi inerenti.

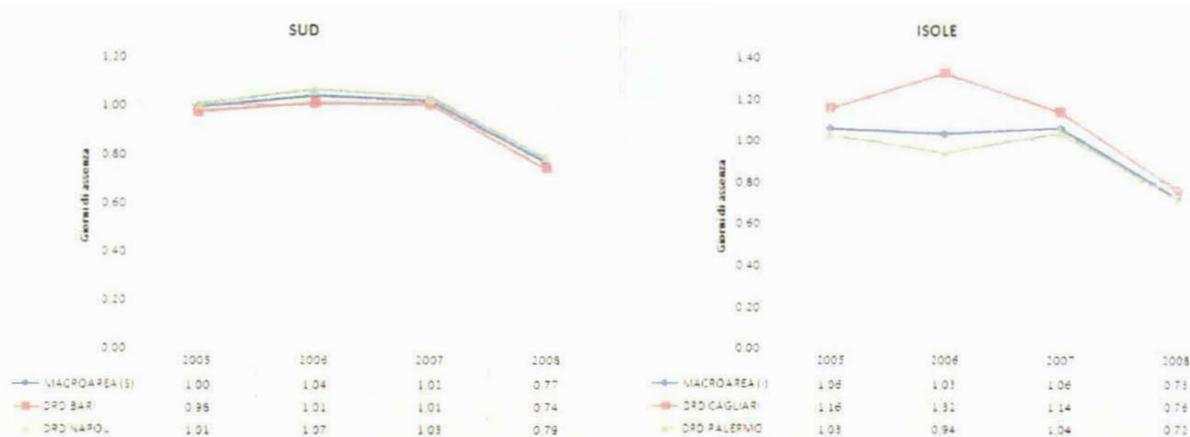
Serie storica del numero degli eventi per malattia oltre i 14 giorni



Assenze per malattia per macroarea: medie mensili dell'anno



XVI LEGISLATURA — VI COMMISSIONE — SEDUTA DEL 23 APRILE 2009



Assenze per malattia per Direzione regionale: medie mensili dell'anno

Strutture	2005-2008	Strutture	2005	Strutture	2006	Strutture	2007	Strutture	2008
BOLZANO	0,64	BOLZANO	0,68	ANCONA	0,75	BOLZANO	0,67	BOLZANO	0,46
ANCONA	0,71	ANCONA	0,73	BOLZANO	0,77	VENEZIA	0,70	GENOVA	0,53
VENEZIA	0,71	TORINO	0,82	VENEZIA	0,78	GENOVA	0,73	VENEZIA	0,55
TORINO	0,74	VENEZIA	0,82	TORINO	0,83	TORINO	0,75	ANCONA	0,56
GENOVA	0,77	TRIESTE	0,84	GENOVA	0,86	ANCONA	0,79	TORINO	0,56
TRIESTE	0,82	BARI	0,98	TRIESTE	0,89	FIRENZE	0,80	FIRENZE	0,64
FIRENZE	0,88	GENOVA	0,98	MILANO	0,94	TRIESTE	0,91	TRIESTE	0,65
BOLOGNA	0,92	NAPOLI	1,01	PALERMO	0,94	BOLOGNA	0,92	BOLOGNA	0,69
AGENZIA	0,92	AGENZIA	1,01	FIRENZE	0,97	MILANO	0,94	PALERMO	0,72
MILANO	0,92	PALERMO	1,03	AGENZIA	0,99	AGENZIA	0,96	AGENZIA	0,72
PALERMO	0,93	BOLOGNA	1,06	BARI	1,01	BARI	1,01	BARI	0,74
BARI	0,93	MILANO	1,06	BOLOGNA	1,02	NAPOLI	1,03	MILANO	0,76
NAPOLI	0,97	UFF. CENTRALI	1,07	NAPOLI	1,07	PALERMO	1,04	CAGLIARI	0,76
UFF. CENTRALI	1,04	FIRENZE	1,10	UFF. CENTRALI	1,08	CAGLIARI	1,14	NAPOLI	0,79
CAGLIARI	1,09	CAGLIARI	1,16	CAGLIARI	1,32	UFF. CENTRALI	1,18	UFF. CENTRALI	0,84
ROMA	1,33	ROMA	1,36	ROMA	1,46	ROMA	1,38	ROMA	1,12

Assenze per malattia per Direzione regionale: medie annue

Strutture	2005	Strutture	2006	Strutture	2007	Strutture	2008
BOLZANO	8,13	ANCONA	8,98	BOLZANO	8,01	BOLZANO	5,51
ANCONA	8,77	BOLZANO	9,21	VENEZIA	8,44	GENOVA	6,32
TORINO	9,85	VENEZIA	9,37	GENOVA	8,72	VENEZIA	6,61
VENEZIA	9,89	TORINO	10,01	TORINO	9,03	ANCONA	6,72
TRIESTE	10,04	GENOVA	10,31	ANCONA	9,47	TORINO	6,72
BARI	11,71	TRIESTE	10,62	FIRENZE	9,63	FIRENZE	7,63
GENOVA	11,73	MILANO	11,25	TRIESTE	10,95	TRIESTE	7,84
NAPOLI	12,09	PALERMO	11,27	BOLOGNA	10,99	BOLOGNA	8,23
AGENZIA	12,12	FIRENZE	11,66	MILANO	11,27	PALERMO	8,60
PALERMO	12,33	AGENZIA	11,91	AGENZIA	11,49	AGENZIA	8,67
BOLOGNA	12,69	BARI	12,13	BARI	12,08	BARI	8,90
MILANO	12,71	BOLOGNA	12,20	NAPOLI	12,40	MILANO	9,09
UFF. CENTRALI	12,86	NAPOLI	12,78	PALERMO	12,46	CAGLIARI	9,12
FIRENZE	13,21	UFF. CENTRALI	13,02	CAGLIARI	13,62	NAPOLI	9,45
CAGLIARI	13,88	CAGLIARI	15,89	UFF. CENTRALI	14,16	UFF. CENTRALI	10,12
ROMA	16,36	ROMA	17,56	ROMA	16,60	ROMA	13,45

€ 2,14



16STC0003740