



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.