

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****60.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 LUGLIO 2016****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIACOMO ANTONIO PORTAS****INDICE**

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, Giuseppe Peleggi:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3	Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3, 12
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA. POTENZIALITÀ E CRITICITÀ DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVAZIONE FISCALE		Alvaro Teresa, <i>direttore centrale tecnologie per l'innovazione dell'Agenzia delle dogane</i> .	5, 8, 12
		Burdo Rocco Antonio, <i>funzionario della direzione centrale antifrode e controlli</i>	10, 11, 12
		Pagano Alessandro (AP)	6, 7, 8, 10, 11, 12
		Peleggi Giuseppe, <i>direttore dell'Agenzia delle dogane</i>	3, 7, 8, 9, 11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 8.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, Giuseppe Peleggi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, Giuseppe Peleggi, che, anche a nome dei colleghi, ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione. Sono presenti, inoltre, la dottoressa Teresa Alvaro, direttore centrale tecnologie per l'innovazione, il dottor Rocco Antonio Burdo, funzionario della direzione centrale antifrode e controlli, e il dottor Paolo Raimondi, capo segreteria dell'ufficio del direttore.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale.

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

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane*. Ringrazio per l'opportunità di ritornare dopo circa un anno: vi aggiorneremo su quanto accaduto nel frattempo nel mondo doganale.

Dal 1° maggio 2016 è entrato in vigore il nuovo codice doganale unionale, la base giuridica su cui si poteva sviluppare, la dogana elettronica transeuropea, che avrebbe dovuto garantire la gestione automatizzata del rischio attraverso un'armonizzazione dei sistemi informativi che avrebbe condotto all'armonizzazione dei controlli doganali. In realtà, non è andata così. Attualmente e fino al 2020, varranno le disposizioni transitorie. Con il nuovo codice, infatti, seppure più corposo del 48 per cento rispetto a prima avendo raggiunto ormai le 1.312 pagine – non si è andati nel senso della semplificazione – non arriveremo al progetto iniziale, rimandato nella sua realizzazione appunto al 2020. Ciononostante, abbiamo un vantaggio competitivo anche alla luce dell'introduzione delle disposizioni transitorie legata al nuovo codice. Se quello che è accaduto il 1° maggio è il riconoscimento del fatto che non tutti i Paesi membri dispongono di un adeguato sistema informativo atto a garantire la dogana telematica, in realtà i sistemi effettivamente operativi nell'Unione europea sono quelli dove storicamente siamo stati noi il Paese pilota a introdurli per primo, mentre diventano auspici della Commissione quello che in Italia è già operativo, cioè la dichiarazione elettronica in tempo reale per tutti i regimi, l'analisi del rischio automatizzata e l'integrazione tra il manifesto elettronico delle merci e il sistema di sicurezza. Le innovazioni diventano quindi i *desiderata* della Commissione.

L'hanno scorso, se ricordate, avevamo parlato degli indicatori della Banca mon-

diale, in particolare di un indicatore e del fatto che da tre anni ne discutevamo con Banca mondiale e Banca d'Italia. In realtà, al momento il nuovo rapporto *Doing Business* ha fatto crescere l'Italia nel *ranking* generale dal 65° al 45° posto e l'indicatore *trading cross-border* è quello che è cresciuto di più, essendo passato in due anni dal 56° al 1° posto. Tale indicatore segna le importazioni e le esportazioni, rispettivamente, con termini di 18 e 19 giorni. Avevamo fatto la disamina e messo in evidenza il fatto che almeno sette giorni erano legati agli adempimenti bancari: non si trattava quindi di un indicatore di velocità doganale. Allo stesso modo, le altre componenti di quell'indicatore poco parlavano coi tempi di sdoganamento. Non da ultimo, c'era l'incapacità di quell'indicatore di frazionare il tempo necessario allo sdoganamento, per cui veniva attribuito almeno un giorno, laddove, come poi vedremo, nell'85 per cento dei casi lo sdoganamento avviene in un *range* temporale che va dai 12 secondi ai 5 minuti. Ora, le nostre innovazioni ci hanno condotto alla possibilità di attuare lo sdoganamento in mare, oggi attivo in diciassette porti, ma che può essere esteso a tutti. Dipende, appunto, dai porti, dalle autorità portuali e da chi vuole utilizzarlo, dagli operatori che arrivano, dalle flotte. Come vedete dai numeri, sdoganamento in mare e *fast corridor* stradali, ferroviari e intermodali a oggi coprono 2.000 chilometri e sono appoggiati sui progetti comunitari. La strategia PON può essere un punto a parte, che chiariremo meglio. Abbiamo fatto nostro il codice in modo molto « leggiadro », cioè abbiamo cercato di avere l'impatto minimale sul sistema della nostra logistica e per le nostre imprese di *import-export*. Abbiamo introdotto nuove facilitazioni, un'estensione generalizzata dello sdoganamento *h24*, lo sdoganamento *on line* e l'obbligo di presentarsi in dogana solo in caso di controllo fisico delle merci. Abbiamo digitalizzato il cosiddetto fascicolo elettronico ovvero la cartella della documentazione che accompagna la dichiarazione, legando a tutto ciò una maggiore tracciabilità delle varie fasi dello sdoganamento, in modo che l'utente

possa in qualsiasi momento sapere dove, come e perché c'è un eventuale blocco e da chi dipende, il che significa responsabilizzare i vari enti che intervengono nella fase di sdoganamento.

Interessante è vedere cosa è successo ai tempi di svincolo a partire dal 1° maggio. A livello nazionale, come vedete, nel 2014, l'82,71 per cento delle dichiarazioni era svincolata con un *range* di tempo da 12 secondi a 5 minuti; nel 2016, nel primo quadrimestre, l'84,23 per cento; a partire dal 1° maggio, con l'effetto del fascicolo elettronico e con una rilevazione che arriva fino a metà giugno — stiamo parlando, quindi, di un mese e mezzo — il dato è di 90,18 per cento a livello nazionale. Il fascicolo elettronico quindi non deriva direttamente da una norma, ma è la dimostrazione che quando le semplificazioni sono costruite su buone idee, su un buon rapporto con chi ne deve fruire, forse riusciamo a ottenere anche effettivi positivi da subito e c'è subito un buon accoglimento dal mercato. Qua sotto abbiamo, invece, i porti meridionali dove l'utilizzo dei sistemi è più lento nell'assorbimento, però vedete che anche qui, per esempio al porto di Napoli, nel primo periodo 2016 il 2,31 per cento soltanto sdoganava tra 12 secondi e 5 minuti, mentre oggi siamo passati al 37,5. Per Salerno, il dato è raddoppiato, da 6,37 a 15; Taranto passa dal 9,59 per cento al 31,4; Gioia Tauro è esplosa dallo 0,02 per cento al 44,67. Anche Cagliari e Palermo sono cresciuti.

Il paradigma ONCE, come sapete, è quello che ci ha sempre ispirato, nel senso che cerchiamo sempre di avere l'impatto minimo sul mercato, per cui chiediamo agli utenti una sola volta l'informazione e cerchiamo la condivisione con gli altri enti. Questo è anche il paradigma che sta dietro l'idea del controllo unico amministrativo che si trova nella proposta normativa di riforma portuale presentata dal Ministro Delrio nell'ambito della « legge Madia ». Per questo ci stiamo già attrezzando nel senso che l'idea sarà quella di arrivare, anche per i controlli, a un solo momento, quindi ad avere un impatto leggiadro sul mercato, ma consistente, nel senso che sia appoggiato

sull'analisi del rischio sempre più sottile, sempre più evoluta, e comunque nei confronti degli altri Paesi comunitari rileva che siamo in grado di sviluppare analisi migliori anche in termini di efficienza.

Siamo arrivati agli sviluppi. Da questa nostra impostazione, appoggiata sulle innovazioni e un percorso tutto italiano, una volta scelto di appoggiarci alla telematizzazione del manifesto, abbiamo introdotto lo sdoganamento in volo, in mare, il *pre-clearing*: il che ci conduce a incrementare le infrastrutture immateriali anche attraverso lo sviluppo di corridoi come Genova e Piacenza. L'idea è di tracciare l'intera catena logistica. Connesso a tutto ciò c'è il concetto che arriva come richiesta oggi dal consumatore, cioè l'idea di poter conoscere dal prodotto la filiera di produzione. Siamo così all'*Internet* delle cose, che in qualche modo stiamo già cercando di realizzare con i nostri strumenti, e che cercheremo di abbinare all'idea del corridoio azienda-porto e viceversa. Arriviamo a un caso specifico, l'attivazione del progetto OTELLO, a partire da Malpensa e Fiumicino. Se il presidente lo consente, farei illustrare OTELLO dalla dottoressa Alvaro.

TERESA ALVARO, *direttore centrale tecnologie per l'innovazione*. OTELLO è stato realizzato per digitalizzare il processo per ottenere il visto doganale che dà diritto allo sgravio o al rimborso dell'Iva per gli acquisti effettuati nel territorio nazionale da soggetti residenti o domiciliati fuori dall'Unione europea, quello che normalmente viene chiamato il *tax free*. Abbiamo analizzato il quadro normativo nazionale e dell'Unione per quanto riguarda il *tax refund*. Abbiamo realizzato un sistema che mette fine alle inefficienze dell'attuale gestione su carta, che, come diceva il direttore, presenta il grande difetto di non consentire una tracciabilità e un recupero efficiente delle informazioni relative al processo, in particolare nel nostro Paese, polo di attrazione da un punto di vista turistico e degli acquisti effettuati dai viaggiatori per la presenza del *made in Italy*, dei *brand*. Tanto per fornire dei numeri, il fatturato annuale del *tax free* supera gli 8 miliardi di euro. In questo si annidavano una serie di ineffi-

cienze che si materializzavano anche in tempi di attesa molto lunghi in coincidenza con le partenze dei voli per poter ottenere l'effettivo timbro doganale sull'acquisto effettuato. A questo si aggiunge un alto rischio di contraffazione anche dei timbri doganali, e purtroppo un alto rischio di corruzione.

Con questo nuovo sistema abbiamo messo in interoperabilità, col solito motore di cooperazione applicativa paradigma ONCE, tutti gli enti regolatori: oltre a noi, l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, e tutti gli attori del processo non precisamente indicati dalle norme, quindi oltre al viaggiatore, le società di *tax refund*, le società di gestione aeroportuale e i punti-vendita singoli e della grande distribuzione. OTELLO, adesso operativo a Malpensa – sviluppato anche per dare sostegno all'Expo 2015 – e a Fiumicino, fondamentalmente rende molto semplice il rimborso del *tax free*, ma soprattutto molto sicuro da un punto di vista fiscale. Se avete interesse, ho anche qui i numeri dei controlli effettuati sui risultati ottenuti e sul numero delle operazioni trattate. Il sistema controlla la completezza e la correttezza di tutti i dati della transazione commerciale trasmessi ed effettua un'analisi automatizzata dei rischi analoga all'analisi dei rischi che effettuiamo su ogni dichiarazione doganale presentata su ciascun manifesto merci in partenza o in arrivo. Dà in risposta, attraverso un canale di controllo automatizzato, la disponibilità dell'effettiva rimborso o la necessità dell'effettuazione di un controllo fisico sui beni a seguito del viaggiatore. Che cosa accade con OTELLO? Se il canale è verde, il sistema rilascia un visto doganale elettronico, conosciuto dalla società di rimborso e anche dal viaggiatore, e l'Iva viene restituita in tutta sicurezza al viaggiatore. Se si rileva un profilo di rischio elevato, vengono controllati i beni per vedere se effettivamente a quella transazione commerciale corrispondano i beni dichiarati nella transazione, ma soprattutto se accompagnino il viaggiatore fuori dall'Unione europea. C'è una serie di evidenze del nuovo sistema, che hanno anche rilevato operazioni vere solo da un punto di

vista cartaceo, di fatture, ma che non seguivano effettivamente i beni.

La prospettiva di OTELLO è di rendere ancora più semplice e più sicuro il processo ottenendo, in parallelo, un incentivo all'utilizzo della fatturazione elettronica, soprattutto B-to-C, cioè *business to consumer*. Per realizzare questo *upgrading* del sistema basterebbe veramente poco, ovvero integrare l'attuale fattura, che chiamiamo amichevolmente *38-quater*, dalla norma relativa, inserendo nella fattura anche il numero di passaporto e la data di nascita del viaggiatore. Anche quest'abbinamento del tutto elettronico tra il soggetto e la transazione richiede una serie di informazioni che ci debbono garantire che effettivamente sia quello il soggetto. Avendo a che fare con una serie di soggetti stranieri e l'alfabeto relativo, questi sono dati che consentono con poco sforzo di identificare con più qualità il soggetto che effettua la transazione. In questo sfrutteremo una serie di sistemi già esistenti, cioè il sistema di interscambio già utilizzato per la fatturazione in prima fase B-to-C e in questa seconda fase B-to-B. In pratica, la fattura emessa da qualsivoglia punto vendita verrebbe trasmessa al sistema di interscambio, che non farebbe altro che indirizzarla direttamente all'Agenzia delle entrate e all'Agenzia delle dogane. In questo modo, avremmo in anticipo, al pari di come avviene con il manifesto informatizzato, tutte le transazioni *tax free* eleggibili per il rimborso, quindi con la possibilità di effettuare un'analisi anticipata del rischio e, soprattutto, di intercettare l'operazione quando il viaggiatore si recherà all'aeroporto, al porto, al punto di confine. OTELLO nasce, infatti, per essere poi esteso a tutti i punti in cui si possa effettuare il *tax free*, quindi anche crocieristi ad esempio, tutto veramente con poco sforzo.

Sempre per riprendere quello che il direttore diceva, ovvero un concetto esteso di tracciabilità dell'operazione, ma soprattutto di trasparenza dell'operazione, rendendo anche un servizio all'utente, tutte queste informazioni vengono poi messe a disposizione anche del viaggiatore, che ha quindi contezza dello stato della sua ope-

razione. A questo punto, quando si recherà al punto di uscita dal confine nazionale (sia esso porto, aeroporto o confine stradale) attraverso il numero di passaporto e un'app recupera le proprie fatture e completa le informazioni con il biglietto di viaggio e il numero del volo. La difficoltà di questo sistema e le frodi che si annidano sono proprio nel dover collegare la transazione elettronica all'effettiva uscita del viaggiatore dal confine nazionale. Che cosa fa OTELLO? Nel momento in cui vengono inseriti questi dati in modo molto semplice, appunto via *smartphone* in aree di controllo dedicate, in *hotspot* dedicati, in modo da avere la certezza che il viaggiatore si trovi nello spazio aeroportuale o portuale, OTELLO effettua il controllo automatico dei dati, rilascia il visto digitale o richiede un controllo fisico, e tutti gli attori del processo hanno il ritorno dei controlli fatti da OTELLO, compresi il punto vendita, il viaggiatore, la società di *tax refund*, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane.

ALESSANDRO PAGANO. Anzitutto, corre l'obbligo di farvi i complimenti. È chiaro che qui non c'è una impressione soggettiva, opinabile, che può essere oggetto anche di valutazioni diverse. Qui abbiamo dati oggettivi. Sappiamo, presidente, che da due anni teniamo sotto controllo tantissime banche dati. Oggi, a distanza di un anno, questo risultato non può che essere visto con positività, e quindi complimenti a tutta l'Agenzia, e ben vengano le prospettive future.

Vorrei, però, un attimo soffermarmi sul tempo di sdoganamento. Mentre è stato dimostrata l'efficienza totale che l'Agenzia ha saputo raggiungere, rimangono le criticità in capo a tutti gli altri attori. Mi rendo conto che voi non c'entriate niente, ma questa Commissione ha l'esigenza di capire non solo dove si annidi il problema, cosa che abbiamo capito ormai da tempo, già dalla prima audizione di un anno e mezzo, ma anche come risolvere il problema. La funzione di controllo si esercita anche sapendo cosa chiedere. Sugli adempimenti bancari, il sistema in quanto tale mi pare che abbia lacune che continuano a essere grosse. Sul certificato di origine mi pare

che sia stato tutto azzerato, se ho capito bene, quindi da parte vostra è tutto molto positivo. Sugli adempimenti siamo proiettati molto bene. Allora, come può questa Commissione intervenire concretamente nella fase preliminare, soprattutto con riferimento alla funzione di controllo bancario verso le banche e nella fase successiva, quella che vi vede protagonisti? Ci interessa il pre e il dopo dogane.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane*. Cominciamo dalla fase successiva, che è il coinvolgimento degli altri enti. Portando come complemento allo sportello unico doganale anche il controllo amministrativo unico, credo che quella dimensione vada riducendosi.

Per quanto riguarda gli adempimenti bancari, la questione è più complessa. L'indicatore forse più corretto della Banca mondiale doveva riguardare più che altro l'efficienza del sistema bancario e non tanto il tempo di sdoganamento. Banca mondiale ha provveduto alle sue correzioni, che devo dire che sono ancora per noi molto oscure. Non è che per il fatto che ci hanno dato la prima posizione, possiamo dire che l'indicatore che hanno costruito sia efficiente. Non lo sappiamo. Dobbiamo capire dentro. Ci abbiamo messo diversi anni per capire come fosse strutturato. Adesso hanno corretto, ma il meccanismo è ancora oscuro, tanto che c'è un altro indicatore di Banca mondiale, uscito un paio di settimane fa, per il quale siamo passati dal 22° al 20° posto. Adesso chiederemo le specifiche anche di quello. Banca mondiale lavora sul passaggio di frontiera con due indicatori: da una parte siamo primi e dall'altra ventesimi. C'è qualcosa che funziona poco. Il problema di questi indicatori non è tanto il fatto di arrivare primi o altro, ma che costituiscono una vetrina di pubblicità internazionale. In Giappone leggono gli indicatori mondiali della Banca mondiale: alla fine si tratta di un dato importante.

Quanto agli altri enti, sì, in alcuni casi è più semplice. In altri casi, esiste una sorta di caccia alla rendita di posizione, ovvero una tendenza a cercare una rendita di posizione che non è tipica soltanto del

mondo privato, in cui vi sono associazioni e *lobby* che cercano di costruire norme o provvedimenti a vantaggio del proprio settore, della propria industria. Esiste anche un'attività di questo tipo da parte delle pubbliche amministrazioni. Quante volte vengono richieste e c'è un sovrabbondare di norme a tutela di competenze che magari l'amministrazione ha già, ma che non esercita, e quindi cerca soltanto il richiamo normativo, o cresce solo sulla spinta normativa. Anche questa è ricerca di rendita di posizione. Questa è la cosa sulla quale ci siamo scontrati per dieci anni per costruire lo sportello unico doganale. Tutti pensavano che avrebbe eroso la propria posizione, la propria competenza, il proprio potere. In realtà, dobbiamo pensare a tutti questi piccoli regimi nel sistema Paese, e bisogna cambiare l'ottica. L'amministrazione deve guardare stando dall'altra parte, in cui se si hanno di fronte diversi enti, forse è preferibile parlar loro una volta sola stando ad ascoltare tutti insieme e operando allo stesso modo, in modo congiunto, con regole ben precise, con un patto sociale tra mercato e Stato regolatore.

ALESSANDRO PAGANO. Presidente, devo però insistere, perché voglio capire. Capisco che il direttore in maniera intelligente da un lato faccia la fotografia dei risultati ottenuti dall'Agenzia e, dall'altro – al suo posto avrei fatto la stessa cosa – non osa andare oltre rispetto a un dato statistico. Giustamente, sono altri enti con cui lui non c'entra niente. Comprendiamo e apprezziamo la signorilità, ma il dato è che questa Commissione non è che qui per fare passeggiate, ma per risolvere problemi, altrimenti la nostra missione finisce. Presidente, secondo me è arrivato il momento in cui l'ABI debba essere convocata. Abbiamo bisogno di capire di più. Conosciamo il dato statistico, che è un grido d'allarme, ma oltre alla statistica abbiamo bisogno di conoscere come si perdono sette giorni per le lettere di credito. Non è una denuncia quella che dobbiamo fare, ma costruire un modello virtuoso.

In secondo luogo, è chiaro che i riflessi doganali sono plasticamente evidenziati, ma c'è tutto un riflesso legato al sistema di

intelligence. È chiaro che per ogni merce che passa da voi, nei modi in cui la gestite, c'è una potenziale attività illecita che si può annidare. Sappiamo bene dalle passate audizioni e anche dalla recente visita nella vostra sede, che grandi successi sono arrivati grazie al vostro lavoro, ma penso che la rete si chiami tale se riusciamo a rendere ancora più forte il collegamento tra voi e tutti gli altri enti. Vogliamo sapere concretamente cosa serve, anche da un punto di vista legislativo se è il caso – avizzeremo proposte in tal senso – per far sì che la funzione ben svolta dalle Dogane in questo settore specifico venga integrata pienamente in tutto il sistema di sicurezza italiano, alla luce non solo dei problemi legati alle attività illecite, ma anche a quelle terroristiche.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane*. Col permesso del presidente, passerò poi la parola al dottor Burdo. Rispetto agli altri enti, non è questione di assumere un atteggiamento signorile o reticente. Le cose stanno cambiando progressivamente. Alcuni enti si sono evoluti.

ALESSANDRO PAGANO. Per esempio ?

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane*. Per esempio, con la Sanità abbiamo messo a sistema ed è in interoperabilità l'80 per cento dei documenti che accompagnavano lo sdoganamento. Sapete che possono intervenire col fitopatologo, col veterinario, secondo la tipologia di merce: oggi, la documentazione gira nel sistema di interoperabilità nell'ambito dello sportello unico doganale, anche se ci è voluto un po' di tempo. Parimenti, adesso anche per il controllo fisico arriveremo a un sistema in cui l'analisi dei rischi è condivisa. Se c'è bisogno dell'apertura, che arriva magari da due enti, sia la Dogana, la Guardia di finanza o il veterinario, a quel punto ci sarà un solo momento in cui si apre quel *container* con un solo spostamento. Questo è il controllo unico amministrativo. Altri enti si stanno muovendo. Con il Commercio con l'estero l'in-

teroperabilità esiste da tempo. Certo, in alcuni casi è più difficile, perché si entra in quelle che erano delle monadi, dei ministeri compatti, con un proprio sistema informativo sviluppato a volte pezzo su pezzo su piattaforme ormai antichate. In molti casi, ci proponiamo dicendo che forniamo noi l'interoperabilità, che costruiamo noi la loro interfaccia, quindi c'è un rapporto. Pensiamo alle Capitanerie di porto. Oggi, lo sdoganamento in mare è fatto attraverso un collegamento che funziona tra il nostro sistema e il PMIS (*Port management information system*) delle Capitanerie: loro agganciano la nave, ci comunicano, e noi cominciamo attraverso l'analisi del manifesto a fare analisi dei rischi, e sappiamo che la nave è seguita nella traiettoria perché agganciata dalla Capitaneria. Questo ha attivato anche la loro volontà di costruire. Da organismo puramente di controllo e regolatore del mercato, attraverso il *pre-clearing*, lo sdoganamento in mare e il tracciamento che ci scambiamo, sono diventate ente che fornisce un valore aggiunto al sistema Paese e all'impresa. Quando cominciare a essere compreso, poi ci vengono, cioè il meccanismo funziona. Anche la pubblica amministrazione diventa meno gelosa delle proprie competenze e capisce che assume un ruolo diverso. Comincia a guardare il mercato stando dentro al mercato, e capisce che può svolgere funzioni dirette anche alla crescita del mercato e del sistema. Forse la dottoressa Alvaro vuole aggiungere qualcosa sugli enti.

TERESA ALVARO, *direttore centrale tecnologie per l'innovazione*. Bisogna avere un approccio, per quanto riguarda l'esercizio della missione di ente regolatore, qualsiasi sia, della pubblica amministrazione, che faccia in modo che quelli eseguiti siano a valore aggiunto, basati sul paradigma ONCE. Bisogna fare in modo che il mondo delle imprese e i cittadini possano inviare le informazioni in una sola volta, e debbano poi essere le amministrazioni a farsi carico di integrare tutte le possibili informazioni per eseguire correttamente i controlli. Fino adesso sono stati imprese e cittadini i veicoli delle informazioni. Bisogna ribaltare il paradigma, e lavorare in

questa direzione anche nel portare avanti l'agenda digitale. Su questo vediamo a volte criticità molto serie. Il paradigma ONCE deve essere tenuto presente da ogni amministrazione nel momento in cui realizza una nuova applicazione nei confronti dell'utenza. Oggi, ognuno vive nel suo perimetro, senza guardarsi intorno. Si parla ancora di integrazione di banche dati, quando il mondo è andato molto più avanti. Si deve parlare di integrazione dei processi di controllo. Bisognerebbe fare in modo di trovare un quadro normativo in cui obbligare ogni amministrazione, nel momento in cui innova un processo, a fare in modo che tale innovazione tenga conto della necessità di ridurre gli oneri in capo alle imprese e ai cittadini, razionalizzando le informazioni che devono essere inviate. Questa non è una situazione solo italiana, ma assolutamente vera anche nel panorama dell'Unione europea. L'esercizio che abbiamo fatto con lo sportello unico, che declina questo paradigma, è ancora tutto da eseguire a livello comunitario. Era quello che il direttore diceva nella sua integrazione quando parlavamo dello sportello unico doganale. L'aveva detto, in particolare, in questa circostanza. Vorrei far presente che, a livello comunitario, ma anche nazionale, il modo di lavorare secondo il paradigma dello sportello unico deve ancora farsi strada. Nessuna amministrazione può, nel mondo digitalizzato e globalizzato, pensare di erogare un servizio all'utente senza considerare che sia il servizio sia le informazioni potrebbero essere già in possesso di un'altra amministrazione. Ci abbiamo costruito un metodo sopra, che è il metodo di attuazione dello sportello unico doganale, che fa una cosa molto semplice: analizza lo stato del processo esistente, verifica quale sarebbe il processo ideale, e poi a mano a mano, per tappe, con un piano molto serio di attuazione, lo realizza.

Realizzare un progetto di digitalizzazione senza considerare che, nel frattempo, vengono digitalizzati altri segmenti dalle altre amministrazioni, porta decisamente a una situazione entropica. Bisognerebbe avere quello che chiamiamo metodo operativo approccio olistico, e fare in modo di

disegnare i processi prima di stabilire i decreti attuativi, noi lo facciamo oramai da diversi anni, con risultati. Vorrei dire che ci è stato anche riconosciuto dall'Unione europea questo ruolo. Prima, ci chiedevate del piano operativo nazionale: nell'ambito dell'accordo di partenariato con l'Unione europea per quanto riguarda i fondi europei per le regioni obiettivo, i FESR, è stato proprio chiesto dall'Unione che si desse impulso alla realizzazione della *single window* nazionale. La *single window* nazionale, di cui spesso si parla, è un *upgrade* dello sportello unico visto a livello nazionale, in cui cittadino e impresa si rivolgono alla pubblica amministrazione come se fosse un'unica squadra, non con una separazione di adempimenti. La Commissione l'ha realizzato, tanto che nell'ambito dell'accordo di partenariato ha indicato che il principale obiettivo di realizzazione fosse proprio lo sportello unico doganale e dei controlli. Adesso, in che situazione ci troviamo? Nel nostro contributo al piano strategico della portualità e della logistica, abbiamo presentato una serie di progetti, il 22 di questo mese, correlati con le azioni del PON. In questa *slide*, in fondo, nel *box* laterale, tutto si basa sullo sviluppo dello sportello unico doganale e dei controlli nell'ottica della *single window* nazionale, quello che ci chiede la Commissione, tanto che ha auspicato che il 70 per cento di questi fondi venisse affidato a noi. In fondo, ci siamo conquistati una reputazione. Abbiamo sviluppati con 7 milioni di euro di fondi europei i progetti di ricerca e sviluppo che abbiamo portato avanti nel 2015, spesi con realizzazioni operative, non con progetti pilota. Aspettiamo con ansia l'assegnazione di questi fondi, di questi sviluppi, che ci consentirebbero soprattutto di far crescere i porti e la logistica del sud, come potete vedere. Agiremmo, infatti, in maniera modulare e integrata su ogni porto del sud, partendo dall'*assessment* della sua situazione operativa, ossia dalla sua situazione attuale e dai traffici che lo interessano.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane*. Se mi consente, presidente, c'è l'ultima risposta che deve fornirci

il direttore dell'*intelligence* sulle esigenze che abbiamo ai fini dello sviluppo ulteriore della prevenzione e repressione.

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Ringrazio il vicepresidente Pagano per la domanda e il direttore per l'opportunità. Per rispondere alla domanda, cercherò di esporre con sintesi estrema l'attuale situazione degli sforzi per creare quella rete a cui si faceva cenno nella domanda, e quali sono gli auspici per un miglioramento del dispositivo. Attualmente, l'esigenza di rendere più integrata l'attività di analisi, prevenzione e repressione sulle movimentazioni transfrontaliere di merci, persone e valute a rischio, è basata sostanzialmente sulla volontà dell'amministrazione, che ha deciso di rafforzare la collaborazione con le Dogane estere con le quali siamo più in contatto nell'ambito dei modelli di analisi di rischio predittivi: che cos'è prioritario per noi, dove vanno queste merci quando sono in esportazione, che cos'è più a rischio per noi, da dove vengono queste merci. Rafforziamo quindi una collaborazione con altre Dogane esterne. Queste sono la Cina, la Francia, la Germania, il Regno Unito, Malta, la Croazia, la Slovenia, per la parte Unione europea e importazione-esportazione. Per ciò che riguarda, invece, l'oltreoceano, ci sono gli Stati Uniti, cinque Paesi del Sud America per il contrasto al narcotraffico e l'Albania per il contrasto al traffico di *marijuana*. È essenzialmente volontà dell'amministrazione rafforzare gli scambi bilaterali e con gli organismi comunitari.

A livello nazionale, c'è stata una rafforzata collaborazione su volontà dell'amministrazione soprattutto con la Procura nazionale antimafia con cui è stato sottoscritto un protocollo che consente di integrare le esigenze degli atti di impulso della PNA per i delitti *ex* articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, con le possibilità dell'Agenzia delle dogane, del ROS Carabinieri e del Corpo forestale dello Stato. Attualmente, sono in essere e non su base convenzionale, ma proprio solo per volontà dell'amministrazione e dei comandanti dei nuclei speciali dell'Arma dei ca-

rabinieri NAS, NAC e Comando politiche agricole e alimentari, per i settori nella tutela agroalimentare e sanitaria e, per le cose di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e questo è su base volontaria convenzionale. Attualmente, nonostante questi sforzi, c'è da ritenere che il sistema sia di molto migliorabile. Non tocca a me definire se gli aspetti critici e le rilevanti asimmetrie informative che tuttora esistono siano dovuti a gelosie o a criticità più strutturali, ma c'è comunque da ritenere molto migliorabile, e qui passiamo dall'attuale stato all'auspicabile, la possibilità che con norme e raccomandazioni, visto che stiamo parlando al decisore politico, venga consentito l'accesso allo SDI, il sistema d'indagine del Ministero dell'interno regolato dalla legge n. 121 del 1981, per l'autorità doganale solo per i reati di competenza dell'Agenzia delle dogane: attualmente, viene preclusa la possibilità di inserire i reati che abbiamo accertato e di leggere se sugli stessi soggetti ci siano precedenti di polizia, perché il sistema d'indagine del Ministero dell'interno consente l'accesso all'ufficiale di polizia giudiziaria delle forze di polizia.

ALESSANDRO PAGANO. Voi non siete ufficiali di polizia giudiziaria?

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Siamo ufficiali di polizia giudiziaria a competenza settoriale, non delle forze di polizia.

ALESSANDRO PAGANO. E per migliorare questo meccanismo?

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Bisognerebbe modificare il combinato disposto di cui agli articoli 9 e 16 della legge n. 121 del 1981, aggiungendo agli ufficiali di polizia giudiziaria delle forze di polizia anche quelli dell'Agenzia delle dogane. Basterebbero queste norme, proposte undici volte negli anni precedenti.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane*. La ricaduta è abbastanza evidente. Noi non lo leggiamo, ma neanche lo scriviamo. Alcune etnie commettono frodi di tipo doganale, ma quando si fanno le statistiche al Ministero dell'interno forse sulle frodi di alcune etnie c'è pochissimo.

ALESSANDRO PAGANO. Non c'è statistica.

GIUSEPPE PELEGGI, *direttore dell'Agenzia delle dogane*. Certo, non c'è statistica, perché l'abbiamo nella banca dati antifrode delle Dogane, che però non può essere immessa là dentro.

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Sono tutti delitti ad alto contenuto patrimoniale: contraffazioni e contrabbando, violazione fiscale, evasione fiscale, emissioni di fatture.

ALESSANDRO PAGANO. Lei parlava di undici tentativi che ci sono stati fino a oggi.

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Sì, proposte normative per modificare la n. 121 del 1981.

ALESSANDRO PAGANO. Proposte di legge fatte da singoli deputati? Presidente, è possibile recuperare questa documentazione, in modo da studiarne i contenuti?

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Oltre all'accesso allo SDI, c'è da condividere le analisi di rischio, non solo le banche dati. Condividere le banche dati significa dare a un carabiniere la banca dati delle Dogane: è chiaro che così si perderebbe il *know how* nella capacità di analisi e individuazione delle anomalie, che invece è competenza specialistica. Le Entrate sono brave a vedere le cose delle Entrate, quindi dovrebbero condividere le analisi di rischio con le Dogane, viceversa le Dogane con le Entrate, le Dogane e le Entrate con le Forze

di polizia, per creare questa rete. Sulla base convenzionale e volontaristica, questo processo è molto rallentato. Una norma, una raccomandazione che obblighi alla condivisione delle analisi di rischio tra i vari organi di controllo sarebbe auspicabile per razionalizzare le risorse e le priorità.

L'altro aspetto fondamentale, per rispondere alla sua domanda, e cioè con attenzione particolare ai delitti di riciclaggio e sovvenzionamento del terrorismo collegati alle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante e ai flussi finanziari correlati agli scambi di merci internazionali, è l'accesso delle Dogane nel CASA, Comitato di analisi strategica antiterrorismo, al momento anche lì precluso.

ALESSANDRO PAGANO. Abbia pazienza, non è il nostro mestiere: esiste un organismo che si chiama CASA, costituito presso il Ministero dell'interno?

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Sì.

ALESSANDRO PAGANO. Che raccoglie tutti questi attori, questi *stakeholder*?

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Sì.

ALESSANDRO PAGANO. E ragiona in materia di sicurezza: voi non fate parte di questo CASA.

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. No.

ALESSANDRO PAGANO. Per farne parte serve una legge o un atto amministrativo?

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Crediamo che una raccomandazione al Ministero dell'interno potrebbe bastare oppure una legge. Siete voi i decisori.

ALESSANDRO PAGANO. Bisognerebbe saperne di più: un atto amministrativo o un atto legislativo?

ROCCO ANTONIO BURDO, *funzionario della direzione centrale antifrode e controlli*. Sarebbe poi auspicabile per strutturare questa parte di rete dello scambio una creazione di strutture integrate. Attualmente, le attività di analisi di rischio connesse a questi grandi fenomeni ad altissimo contenuto patrimoniale, che quindi si riverberano tutti con flussi finanziari irregolari od opachi, sono elaborate all'interno di diverse strutture, che dipendono da diversi centri di governo politico. Potrebbe, invece, essere interessante cominciare a creare strutture integrate, anche a livello sperimentale, che svolgano l'importante funzione di razionalizzare le informazioni di analisi di rischio, sia all'interno del dipartimento del tesoro, cioè del Ministero dell'economia e delle finanze, sia fuori, nell'ottica delle *law enforcement agency*. All'estero, quest'integrazione tra *know how* delle forze di polizia e organismi di controllo, compresa l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane, c'è già, proprio perché i fenomeni transnazionali criminali per la prevenzione e la repressione devono essere analizzati tracciando che cosa sappiamo dello spostamento delle merci e delle persone, ma che cosa sappiamo anche dello spostamento dei soldi. Se questo processo avviene in tre camere diverse, è più difficile avere uno scenario.

PRESIDENTE. Vi faccio ancora una volta i miei complimenti. Ringrazio anche la dottoressa Alvaro, una delle poche persone a cui ho sentito dire che, finché si parla di integrazione di banche dati, forse non abbiamo capito come va il mondo. Tutte le volte in audizione sento, senza fare nomi, persone che parlano di integrazione di banche dati nel 2016. Accolgo il suggerimento del vicepresidente Pagano. Alla ri-

presa dei lavori dopo la pausa estiva, a ottobre, potremmo fare un'audizione congiunta ABI e Agenzia delle dogane, per verificare quella tempistica. Gli effetti della vostra ricerca e della vostra competenza, vi hanno portato essere primi in Europa, e questo è importante.

ALESSANDRO PAGANO. Primi nel mondo.

TERESA ALVARO, *direttore centrale tecnologie per l'innovazione*. Sì, a livello mondiale.

PRESIDENTE. Nel mondo, però, le statistiche sono molto diverse. Anche qui si tratta di integrazione di banche dati. Detto questo, vi rinnovo i miei complimenti. Per quanto riguarda il ragionamento sull'*intelligence*, bisognerebbe parlare con il vostro *competitor* – cui andreste a sottrarre un pezzetto di lavoro – ossia la Guardia di finanza. Sarebbe auspicabile un dialogo maggiore, una migliore collaborazione, non un'integrazione, tra voi e la Guardia di finanza su certe problematiche, specialmente in questi periodi per quanto sta succedendo nel mondo, e in particolare in Europa. A tal proposito si potrebbe convocare un'audizione con la Guardia di finanza e voi per parlare di queste problematiche.

Ringrazio il direttore dell'Agenzia delle dogane e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.40.

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

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2016

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



17STC0018621