



Audizione presso le Commissioni Quinta e Sesta riunite del Senato

Disegno di legge 3382 di conversione in legge del decreto-legge 87/2012

Roma, 10 luglio 2012

INDICE

Introduzione	1
La complessità operativa e l'intensità dei traffici	2
Semplificare per crescere: lo sportello unico doganale	5
La Dogana come fattore di crescita : l'uso della tecnologia	8
CARGO	8
Preclearing.....	9
Trovatore	10
Tracciabilità dei container	10
Commercio marittimo, competitività portuale e controlli doganali.....	12
Il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane	14
A.I.D.A. (Automazione Integrata Dogane e Accise).....	14
Il sistema in cifre: import export e scambi intracomunitari	15
Il sistema in cifre: settore accise.....	16
Il circuito doganale di controllo	19
Le tipologie di controllo	19
I profili di rischio.....	20
Le percentuali di controllo	20
L'utilizzo degli Scanner e il sistema Matrix	20
I CONTROLLI IN AMBITO TRIBUTARIO.....	21
Sottofatturazione	21
Frodi IVA	23
A. collaborazione nella repressione frodi iva e nella lotta all'evasione fiscale	23
Le Accise.....	25
A. I controlli	25
Lotta al traffico illecito di Tabacchi	26
I CONTROLLI IN AMBITO EXTRA TRIBUTARIO	28
Controlli a tutela della salute.....	28
Controlli sulla sicurezza dei prodotti	29
Controlli a tutela del Made in Italy e dei diritti di proprietà intellettuale.	30
A. - Made in Italy: piano comunitario	30
B. - Made in Italy: prospettive future a livello comunitario	30
C. - Made in Italy: normativa nazionale	31
Lotta alla contraffazione.....	32
D. Contraffazione: normativa nazionale	35
Lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti.....	36

A. Stupefacenti: attività in ambito nazionale	36
A. Stupefacenti: i sequestri	37
Controlli Valutari	38
Controlli delle spedizioni postali e di quelle veicolate a mezzo corriere espresso	39
Tutela dell' Ambiente.....	40
Cites.....	42
Armamenti e sicurezza	43
A. Cooperazione nazionale e internazionale.....	43
B. Controlli sull'export di materiali a duplice uso.....	43
C. Analisi dei rischi sicurezza	44
La Cooperazione istituzionale in ambito nazionale	47
Cooperazione e mutua assistenza a livello comunitario ed internazionale	51
Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti conclusi	55
Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti in corso.....	56
Gli accordi con le Associazioni.....	57
Riconoscimenti e premi.....	60

Introduzione

L'Agenzia, istituita nel 2001, nella sua veste di autorità doganale, esercita, a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria e nazionale, attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali, garantendo peraltro dal comparto la riscossione di circa **19,7 miliardi di euro (IVA e dazi)**. Verifica e controlla altresì scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad **accisa** riscuotendo annualmente, per quest'ultimo settore, circa **30 miliardi di euro**. Contrasta inoltre gli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di armi, droga, beni del patrimonio culturale, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla Convenzione di Washington. Provvede altresì alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

La missione delineata nelle norme comunitarie e nazionali è caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale. A tal fine, l'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi, la cui efficienza ed efficacia scongiurano ogni ritardo che possa rivelarsi pregiudizievole alla competitività delle imprese nazionali. Il servizio di sdoganamento on line, che integra le attività di controllo, processa mediamente un'operazione ogni 2 secondi.

L'Agenzia, che conta circa 10.000 dipendenti, si articola in Direzioni centrali, regionali/interregionali e provinciali (BZ e TN) con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, nonché nelle seguenti strutture incidenti in ambito territoriale con funzioni operative: 80 Uffici delle Dogane, 175 Sezioni operative territoriali e 15 Laboratori chimici. Questi ultimi, che vantano più di 500 determinazioni analitiche accreditate ISO EN 17025, oltre a svolgere attività di analisi merceologica a fini istituzionali, offrono servizi sul mercato, nei settori dell'industria dei prodotti organici, inorganici ed alimentari, compresi prodotti transgenici (OGM) e materiali gemmologici.

Nell'ambito dell'Agenzia opera anche il Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo (S.A.I.S.A.), che cura gli adempimenti relativi agli aiuti comunitari connessi alle esportazioni dei prodotti agricoli.

Nel corso degli ultimi anni profondi mutamenti hanno interessato il volume e la composizione delle merci scambiate, conseguentemente la metodologia seguita nei controlli doganali ha richiesto un'evoluzione che ha reso necessario, anche in relazione alle più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica, un aggiornamento dell'organizzazione, degli strumenti, delle procedure operative e delle professionalità dei funzionari che ne curano l'esecuzione.

La complessità operativa e l'intensità dei traffici.

Circa il 20% delle importazioni mondiali, vale a dire oltre due miliardi di tonnellate di merci ogni anno, passa per le dogane dell'UE. I servizi doganali degli Stati membri trattano annualmente circa 245 milioni di dichiarazioni doganali (pari a circa sette dichiarazioni al secondo). Riscuotendo i proventi dei dazi non si limitano ad attuare la normativa commerciale, ma contribuiscono anche in maniera rilevante al finanziamento dell'UE. **Le relative entrate ammontano infatti al 15% del bilancio dell'UE.**

Nel 2011 le dogane italiane hanno trattato oltre 14,7 milioni di dichiarazioni doganali, vale a dire una dichiarazione ogni 2 secondi, alle quali si aggiungono 45,5 milioni di dichiarazioni relative agli scambi intracomunitari e 1.680.000 dichiarazioni nel settore delle accise.

In merito ai controlli può essere utile evidenziare alcuni dati estratti dal Rapporto MOR (Measurement Of Results) per l'anno 2011 (ultimi dati disponibili) curato dalla TAXUD (Taxation and Customs Union Directorate-General della Commissione Europea) relativi alla comparazione dei livelli di controllo realizzati dalle diverse dogane comunitarie.

In media le importazioni in procedura ordinaria¹ a livello comunitario vengono sottoposte a controllo documentale nel 15% dei casi (Italia 6,3%) e a controlli fisico nel 5,2% dei casi (Italia 9,5). Per quanto riguarda invece le esportazioni i 27 Paesi comunitari effettuano controlli fisici nel 1,9% dei casi (Italia 2,5%, che si riduce allo 0,72% complessivo considerando anche le esportazioni in domicilia).

La più alta percentuale di controlli fisici operati dalle dogane italiane all'importazione è conseguenza della grande attenzione riposta al contrasto di fenomeni illeciti quali la contraffazione, o alla verifica del rispetto delle norme in materia di "Made in" e di sicurezza dei prodotti, che, invece, investono meno il settore delle esportazioni dove, infatti, si registrano livelli più bassi di controlli. Il nostro mix di controlli è quello tipico di un modello orientato all'esportazione.

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 500.000. A queste vanno poi aggiunte le circa 300.000 imprese che effettuano scambi intra-comunitari (ai fini del computo degli interlocutori dell'Agenzia si debbono poi aggiungere le oltre 80.000 imprese che operano nel settore accise). Alcune operatori possono ovviamente essere inclusi anche in più categorie tra quelle sopra indicate.

¹ Le percentuali di controllo per le procedure semplificate, concesse agli operatori più affidabili, registrano valori inferiori (vedi pag. 16).

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.

A tal fine 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.

AIDA², 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 offrire un servizio di sdoganamento in cui è integrata l'attività di controllo, si è rivelata cruciale per velocizzare le operazioni di import/export e 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 0,09% di 14,7 milioni di dichiarazioni doganali annue di importazione, esportazione e transito è presentato su carta (nella prima parte del 2012 tale percentuale è scesa allo 0,02%).

Ogni dichiarazione doganale presentata, anche su carta, è trattata dal sistema ed esaminata dal **Circuito Doganale di Controllo** che provvede ad indirizzarla ad uno dei 4 canali di controllo (verde, giallo, arancio e rosso) in relazione ai profili di rischio eventualmente associati ad uno o più elementi della dichiarazione (origine, provenienza, merci, imballaggi... ecc):

- canale rosso - controllo documentale e fisico delle merci (**VM**);
- canale arancione – controllo documentale e verifica “scanner” (raggi-x) 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

² 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.

del rischio di “apprendere”, con l’intervento degli analisti, 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.

Semplificare per crescere: lo sportello unico doganale

La scelta del porto/aeroporto 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 e di pertinenza di 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 fino a 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 circa 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, l'Agenzia delle dogane propose la norma istitutiva dello sportello unico, inserita nella legge 4 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria per il 2004), prima che, nell'ordinamento comunitario, con il Regolamento del Parlamento e del Consiglio 648/2005, venisse introdotto un principio analogo.

La finanziaria 2004 stabilisce quindi che l'amministrazione doganale funge da punto di coordinamento e di controllo del complesso delle informazioni e dei dati necessari allo sdoganamento e demanda al DPCM appena pubblicato di definire le disposizioni applicative.

La prima bozza del DPCM fu predisposta dall'Agenzia Dogane nel febbraio 2004. Finalmente l'iter travagliato del DPCM si è felicemente concluso, dopo 7 anni di trattative e mediazioni con i vari ministeri ed enti coinvolti (il DPCM richiedeva l'intesa con i Ministri interessati e con la Conferenza Stato/Regioni).

Nella GU n. 10 del 14-1-2011, è stato pubblicato il DPCM n. 242 del 4 novembre 2010 "Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione".

Si sottolinea che, in Italia, per importare esportare gli operatori nazionali sono obbligati ad inviare fino a 68 istanze a 18 amministrazioni diverse, trasmettendo a ognuna informazioni e dati spesso simili o addirittura identici nella sostanza per ottenere le autorizzazioni, i permessi, le licenze e i nulla osta necessari, nella stragrande maggioranza dei casi rilasciati su carta.

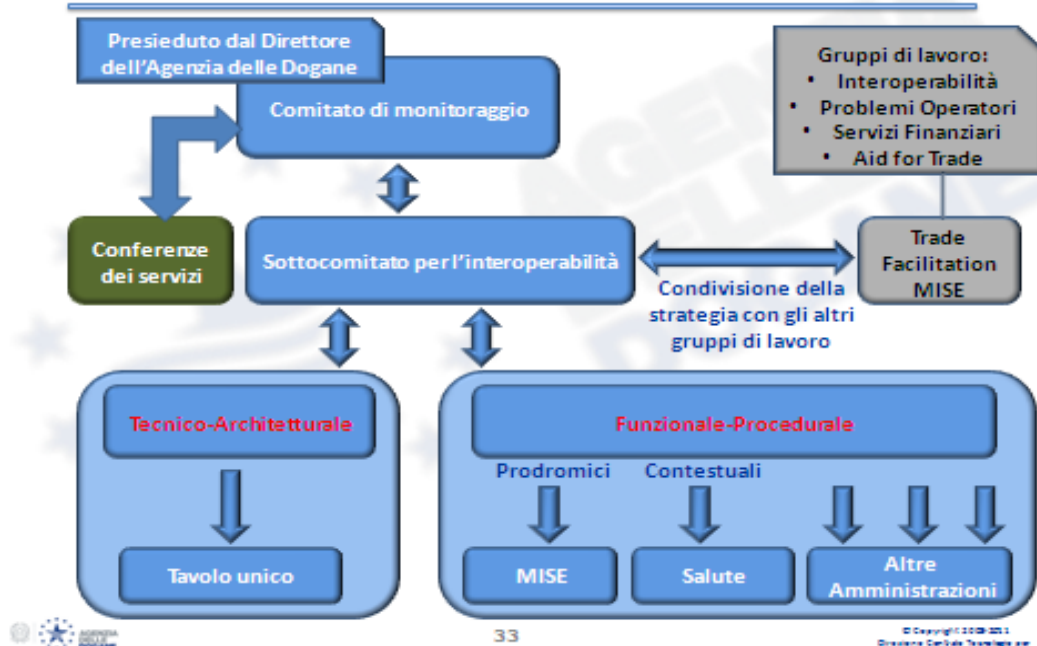
Lo sportello unico mette fine a questo autentico delirio di incombenze amministrative cui le imprese sono tenute a causa di una legislazione quasi sconsiderata, in cui ogni amministrazione, detiene un segmento di controllo.

Il DPCM citato obbliga le 18 amministrazioni ad integrare i processi di competenza, di cui rimangono titolari, offrendo a cittadini ed imprese una “interfaccia” unitaria. Partendo dai dati presenti nella dichiarazione doganale si effettua il controllo della documentazione a corredo della dichiarazione (certificati, n.o.) accedendo alle basi dati delle amministrazioni che li hanno emessi. Effetti: “digitalizzazione” di una pletora di documenti cartacei, drastica riduzione dei costi, drastica riduzione dei tempi per l’effettuazione dei controlli (container controllato una sola volta ed in tempi definiti), miglioramento della qualità e dell’efficacia dei controlli.

Lo sportello doganale è la declinazione operativa degli “auspici” contenuti nel Codice dell’Amministrazione Digitale, ribaditi dal decreto semplificazione.

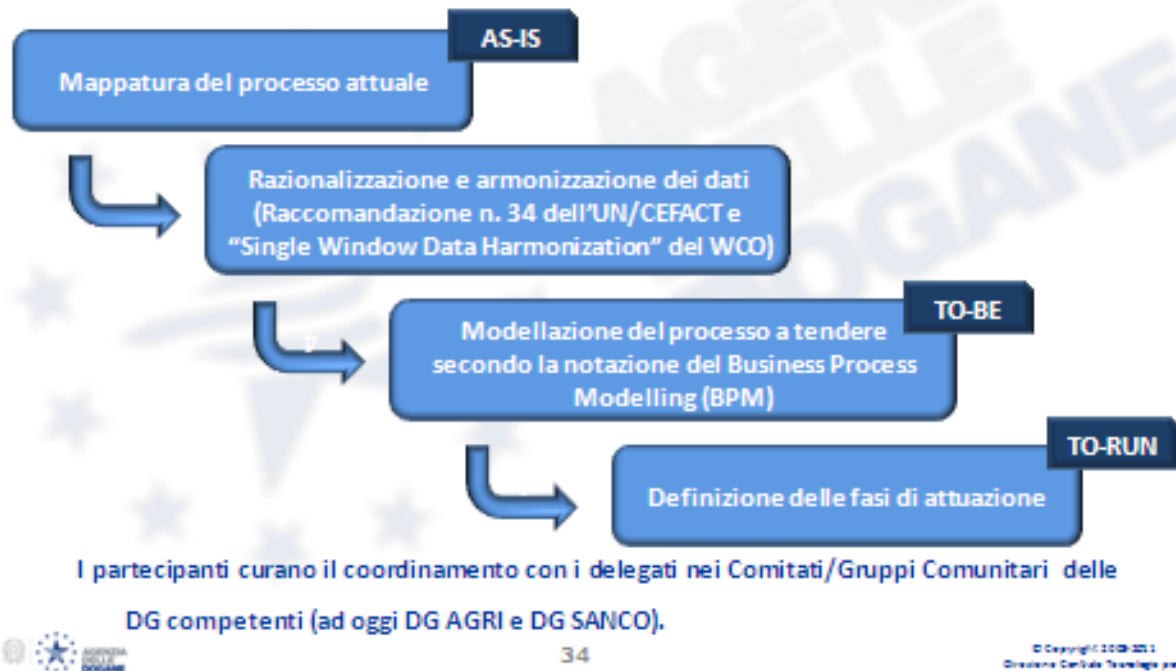
Le imprese che interagiscono con le amministrazioni dello Stato sono tenute ad adeguarsi a diverse iniziative di innovazione in assenza di una concreta “regia di convergenza” che assicuri, compiuti gli investimenti iniziali, un effettivo risparmio di costi per gli operatori economici. Lo sportello doganale attua “la regia di convergenza” fornendo un metodo operativo per giungere nel breve periodo a sostanziali semplificazioni e riduzioni di costi, benefici raggiungibili solo attraverso la stretta collaborazione tra le amministrazioni per digitalizzare, integrandoli, i procedimenti di rispettiva competenza.

Struttura organizzativa per lo sportello doganale



Il metodo per i tavoli funzionali-procedurali

Approccio già adottato nello sviluppo di AIDA e seguito a livello comunitario per i lavori del Single Window Project Group e per la definizione dei processi del Codice Doganale Modernizzato:



Lo sportello è già operativo dal 2008 con il MISE per il trattamento dei titoli AGRIM ed AGREX e dal 2011 con il MAE per il trattamento delle licenze per l'importazione/esportazione dei materiali di armamento.

Entro l'anno sarà operativo con il Ministero della Salute, e tratterà circa l'80% dei certificati collegati alle dichiarazioni doganali.

Le opportunità offerte dallo Sportello Unico doganale giocano un ruolo fondamentale anche nel settore dei trasporti: tra le 51 azioni previste dal Piano Nazionale della Logistica al primo posto si colloca lo sportello unico doganale.

La Dogana come fattore di crescita : l'uso della tecnologia

CARGO

I progressi fatti negli ultimi anni nella disponibilità di servizi telematici non hanno trovato sempre adeguato riscontro da parte degli operatori nel valorizzarne adeguatamente e tempestivamente i risultati.

Si può citare come esempio il sistema “Cargo” che mette a disposizione degli attori del ciclo portuale funzionalità telematiche per il controllo elettronico del flusso delle merci, in particolare per:

- la presentazione telematica del Manifesto Merci in Arrivo e Partenza (MMA e MMP);
- il dialogo telematico con i Terminal-Container per la verifica in tempo reale dei container introdotti/estratti in base alle operazioni doganali compiute.

Benché “Cargo” sia operativo da diversi anni si rileva una scarsa adesione degli attori del ciclo portuale ed aeroportuale agli altri servizi telematici offerti dall'Agenzia (colloquio con i terminalisti, interazione con i sistemi telematici delle Autorità Portuali, etc.).

Solo di recente - con l'introduzione dei cosiddetti emendamenti sulla sicurezza al codice doganale (Reg. 648/2005 e 1875/2006) che rafforzano 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 - si stanno raggiungendo i livelli di adesione dei più avanzati porti ed aeroporti europei.

Dal 01/01/2011, infatti, in virtù dell'entrata in vigore dell'emendamento sicurezza al Codice Doganale Comunitario, per la merce che deve essere introdotta nel territorio doganale della Comunità è richiesta la trasmissione telematica della Dichiarazione Sommaria di Entrata³, che contiene gli elementi necessari per effettuare l'analisi dei rischi sicurezza da eseguire in base a criteri comuni a tutti gli Stati Membri, e l'obbligo dell'invio di una notifica elettronica di arrivo del mezzo di trasporto. Analoga procedura è adottata per le merci in uscita dal territorio comunitario.

Confrontando i dati 2009, 2010 e 2011 si rileva un sensibile aumento del grado di telematizzazione nell'invio dei manifesti.

Per quanto riguarda i **porti** si è passati dal 37% del 2009 al 100% di gennaio 2012 per i MMA e dal 9% del 2009 al 100% del gennaio 2012 per i MMP.

³ Entry Summary Declaration (ENS)

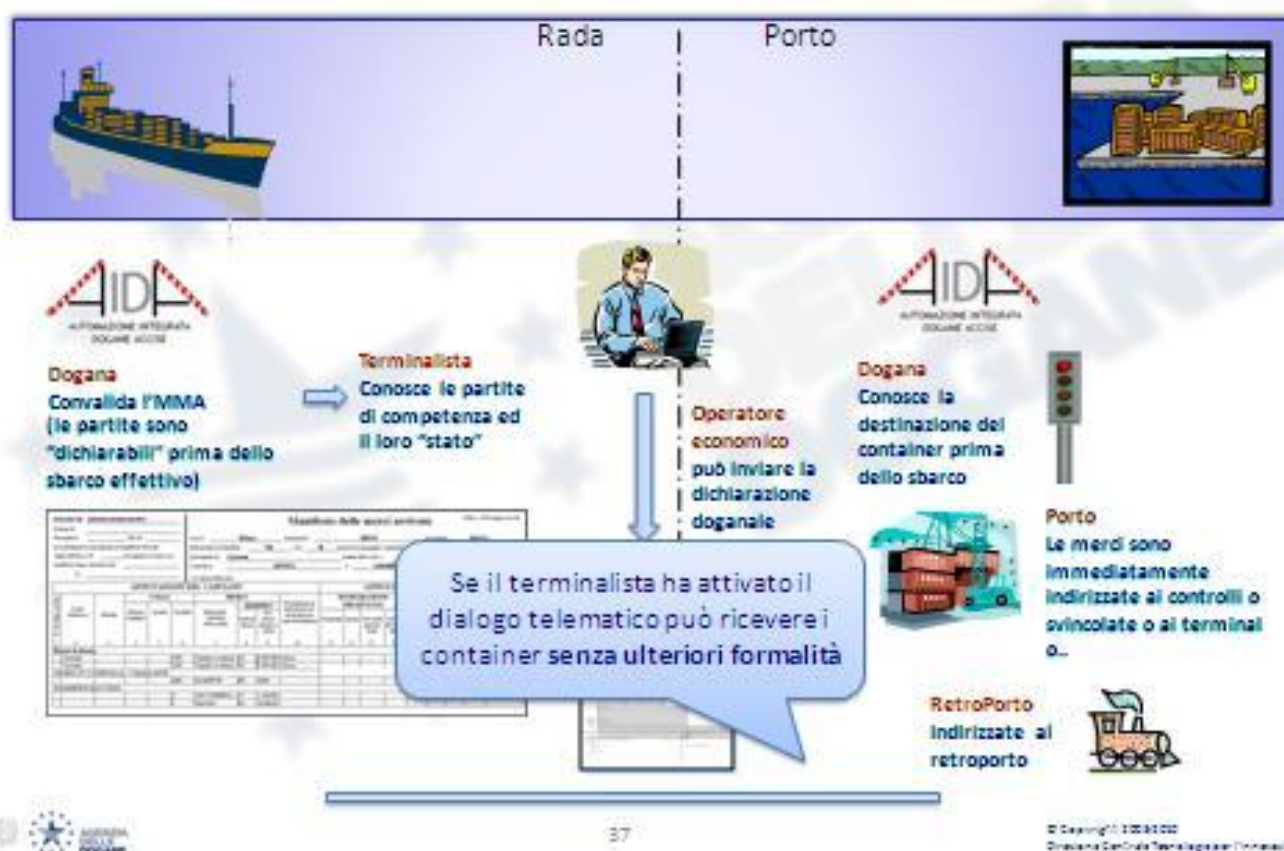
Per gli **aeroporti** da 7% del 2009 al 100% del gennaio 2012 per i MMA e dall'11% al 100% per i MMP⁴.

La fine di accelerare ulteriormente la semplificazione delle procedure nell'attività di sdoganamento e di decongestionare i porti storici italiani, sono stati avviati alcuni progetti sperimentali: **Preclearing** e **Trovatore**.

Preclearing

Questo progetto prevede che dichiarazioni doganali telematiche vengano trasmesse prima che la nave entri in porto. In tal modo i container, selezionati nel frattempo dal sistema informatico doganale per un controllo, verranno scaricati direttamente nelle aree di verifica mentre gli altri potranno essere immediatamente sdoganati liberando lo spazio portuale.

Cargo ed il Pre-Clearing



⁴ la trasmissione telematica dei manifesti è utilizzata in massima parte dai corrieri aerei.

Il progetto Trovatore, che utilizza la tecnologia a radio frequenze RFid, è condotto in collaborazione con il CNIPA, il Politecnico di Milano e il Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea (CCR) – e attraverso l'apposizione di sigilli elettronici sui container che garantiscono l'integrità dello stesso amplia virtualmente le banchine portuali consentendo il trasferimento dei container da controllare negli spazi doganali situati negli interporti.

Tracciabilità dei container

Il trasporto marittimo, più economico, affidabile, poco inquinante, interessa il 70% del totale delle scambi e del transito di merci tra l'UE e il resto del mondo, pari a circa 2 miliardi di tonnellate.

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 per la 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. 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 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" del 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: Elsag 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 sconfitta la pirateria 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.

Si stima che 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 crescere, siano notevoli.

Per quanto riguarda l'attività doganale, si ritiene che anche se 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) – un abbassamento dei livelli di vigilanza, 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 è 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

A.I.D.A. (Automazione Integrata Dogane e Accise)

AIDA è il sistema informativo realizzato dall'Agenzia delle dogane per controllare in modo integrato il complesso delle operazioni doganali e del settore accise.

Collega circa **13.700 stazioni di lavoro** (PC e stazioni di lavoro “mobili”) disseminate presso gli Uffici Centrali e quelli territoriali (Direzioni Interregionali, Regionali e Provinciali, Uffici delle Dogane, Sezioni Operative Territoriali e Sezioni Laboratori Chimici).

Ogni ufficio dell'Agenzia è dotato di una casella di posta elettronica “funzionale”. Le caselle funzionali sono 1.300: nel numero sono comprese anche quelle non correlate ad un ufficio ma a particolari attività o a progetti comunitari/nazionali di particolare rilevanza.

Ogni dipendente dispone di una propria casella di posta elettronica “nominale” (circa 9.600).

La Direzione Generale, le Direzioni Interregionali/Regionali/Provinciali e tutti gli uffici delle dogane dispongono di caselle PEC (Posta Elettronica Certificata)

Con riferimento alle principali funzioni, AIDA:

- assicura il dialogo telematico con gli operatori economici per la presentazione e il trattamento dei documenti;
- tratta in tempo reale, la generalità delle operazioni di import/export e transito; ogni operazione è controllata dalla fase di presentazione della dichiarazione doganale sino allo svincolo delle merci
- controlla tramite l'accesso a basi dati, anche di altre amministrazioni, la correttezza delle informazioni contenute nei documenti trattati;
- fornisce un servizio di sdoganamento in cui sono integrati i controlli tributari ed extratributari;
- seleziona le operazioni da controllare sulla base di una gestione del rischio automatizzata e continuamente aggiornata con le informazioni provenienti da fonti istituzionali e dai risultati dei controlli effettuati;
- consente l'interoperabilità con ogni ente/amministrazione coinvolta nei processi di competenza, unificando gli interlocutori amministrativi dell'operatore (single window);
- consente lo sdoganamento per via completamente telematica, autorizzando il traffico delle merci senza il contatto diretto con il soggetto titolare delle operazioni e limitando

gli interventi del personale doganale ai soli casi di controlli sulle merci o sulla documentazione, garantendo tempi commisurati alle attività commerciali

- effettua il controllo automatizzato del corretto svolgimento delle operazioni (workflow management);
- mette a disposizione degli altri enti ed amministrazioni le informazioni desunte dalle operazioni doganali
- alimenta il datawarehouse per il monitoraggio dei flussi commerciali e della catena logistica.

I processi telematizzati sono stati riformulati sfruttando le opportunità di semplificazione derivanti dall'ICT e prevedendo l'interazione on line con i sistemi delle altre amministrazioni coinvolte nei processi di competenza, per ridurre la complessità operativa ed accrescere l'efficacia dei controlli. L'interazione con le altri organismi esterni, auspicata raccomandazioni OMD e CEFACT/ONU, ribadita nei piani comunitari (e-customs) e nei piani nazionali di e-government, si estende anche alla trasmissione delle informazioni desunte dai processi di gestione.

Una caratteristica particolarmente innovativa, e pressoché unica nel panorama internazionale, è l'integrazione in AIDA di un sistema di e-learning per la formazione degli utenti interni e degli operatori economici; la piattaforma di e-learning è a sua volta integrata con le guide operative on-line per l'utilizzo del sistema.

Il sistema in cifre: import export e scambi intracomunitari

Con riferimento al settore dogane, il sistema AIDA gestisce in tempo reale:

- **circa 14,7 milioni di dichiarazioni doganali**, di cui 10,25 tra esportazione e transito e 4,45 per l'import. **Solo 0,09% è presentato su carta (dati 2011);**
- **i “Cargo Manifest”** presentati ormai totalmente per via telematica (dichiarazioni che riepilogano il carico delle merci imbarcate e sbarcate via nave o aereo).

Gestisce inoltre le dichiarazioni riepilogative degli oltre **45,5 milioni di scambi intracomunitari, (da giugno 2010 inviati esclusivamente per via telematica)**

Come già accennato, circa 500.000 imprese sono interessate dagli scambi extra-UE (importazioni/esportazioni/transiti), a cui si aggiungono oltre 300.000 imprese che effettuano scambi intra-comunitari.

Il progetto **di telematizzazione del settore accise** è stato avviato a seguito delle disposizioni contenute nel decreto legge 262 del 3 ottobre 2006 ("Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria") convertito con modificazioni dalla legge 286/06, che ha reso obbligatorio l'invio telematico dei dati delle contabilità del settore.

Le nuove disposizioni hanno consentito:

- la digitalizzazione degli adempimenti relativi alla presentazione delle dichiarazioni di immissione in consumo e delle rettifiche di parte di energia elettrica (41.000 nel 2011) e di gas naturale (6.500 nel 2011);
- la telematizzazione dei dati delle contabilità nel settore dei prodotti energetici per :
 - 400 depositi fiscali, i dati trasmessi giornalmente dalla totalità dei soggetti obbligati , riguardano circa il 90% delle accise accertate e sostituiscono circa 140.000 comunicazioni cartacee annue;
 - 2400 destinatari registrati;
 - 2119 depositi commerciali;
 - 1979 depositi commerciali di ridotte capacità organizzative/operative sono tenuti alla trasmissione telematica dal 1 giugno 2013; di questi 983 hanno già ottemperato all'obbligo;
- la telematizzazione dei dati delle contabilità nel settore degli oli lubrificanti per 3067 soggetti; per 2390 soggetti di ridotte capacità organizzative l'obbligo è differito al 1° giugno 2013; di questi ultimi hanno già ottemperato all'obbligo 1652 soggetti ;
- la telematizzazione dei dati delle contabilità nel settore dei prodotti alcolici per:
 - 1420 depositi fiscali; di questi circa 400 microbirrifici dovranno ottemperare all'obbligo di telematizzazione entro il 1° gennaio 2013;
 - 40 aromifici;
 - 1442 destinatari registrati;
 - 559 depositi commerciali;
 - 2113 depositi commerciali di ridotte capacità organizzative sono tenuti alla trasmissione telematica a partire dal 1° giugno 2013; di questi hanno già ottemperato all'obbligo 505 depositi;
 - 4580 depositi fiscali di vino

Gli interventi di telematizzazione hanno determinato una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori che ripaga gli sforzi organizzativi richiesti: eliminazione del front-office (non è più necessario consegnare i dati delle contabilità agli uffici delle dogane), eliminazione degli errori formali di compilazione (il sistema comunica agli utenti gli errori rilevati e registra soltanto le dichiarazioni formalmente corrette), favorendo la compliance e riducendo il contenzioso. Qualità e tempestività dei dati trasmessi facilita le procedure di controllo rendendole più mirate ed uniformi.

Gli interventi di più ampio respiro riguardano la gestione telematica del documento di accompagnamento di circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo. La circolazione di tali prodotti a livello comunitario è stata da ultimo disciplinata dalla Direttiva 2008/118/CE recepita nell'ordinamento nazionale dal D.lg.s 29 marzo 2010 n. 48. Pertanto il progetto della telematizzazione connesso ai documenti di accompagnamento è stato pianificato in linea con l'attuazione del progetto comunitario EMCS (Excise Movement and Control System).

Dal 1 gennaio 2011 la suindicata circolazione avviene obbligatoriamente sulla scorta del documento amministrativo elettronico (e-AD) di cui al Reg. CE n. 684/09 della Commissione del 24 luglio 2009 concernente le procedure informatizzate relative alla circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa.

La sostituzione del documento di accompagnamento cartaceo con l'e-AD, ha avuto un impatto estremamente positivo sull'attività di operatori ed uffici.

Oltre a permettere la visibilità in tempo reale degli accadimenti fiscalmente rilevanti ha determinato l'uniformità di comportamento degli operatori economici e degli uffici territoriali e l'eliminazione di errori di compilazione.

Con l'utilizzo dell'e-AD si stanno determinando le condizioni per l'applicazione anche al settore accise della gestione automatizzata del rischio: acquisendo in tempo reale i documenti utilizzati per la movimentazione delle merci è possibile determinare – in tempo reale – il grado di rischio di ciascuna operazione, e trarre i medesimi benefici ottenuti dalla politica dei controlli attuata nel settore dogane.

La telematizzazione, così come impostata, ha favorito altresì il processo di innovazione aziendale a tutto beneficio di una complessiva riduzione del digital divide nazionale.

Inoltre, sono state realizzate e rese disponibili le funzionalità che:

- forniscono automaticamente al sistema dell'AAMS gli e-AD inerenti il settore dei tabacchi lavorati;
- consentono alla Guardia di Finanza la consultazione delle informazioni per l'espletamento delle attività di controllo di competenza attraverso una funzione che in tempo reale consente la visualizzazione di tutti i dati relativi ad un singolo e-AD;

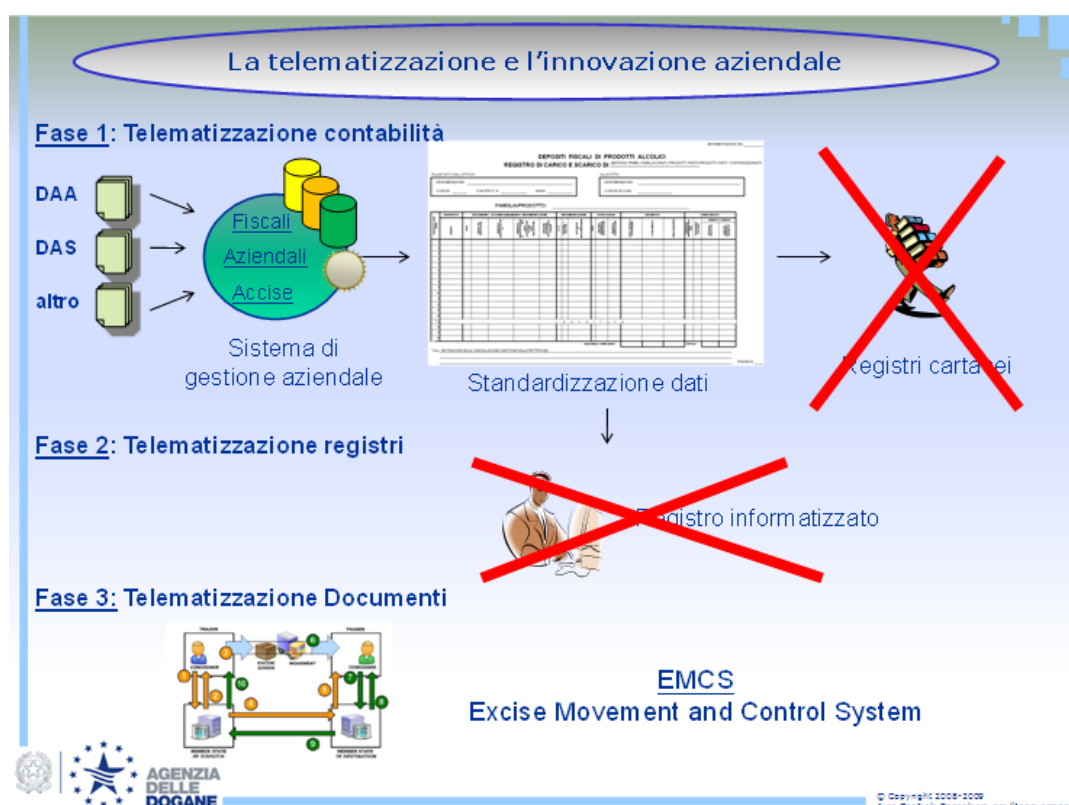
- permettono la fornitura al MIPAAF delle informazioni per l'espletamento delle attività istituzionali di controllo su strada per i prodotti vitivinicoli.

Elemento particolarmente qualificante del progetto di telematizzazione è stata la definizione di una road-map che per fasi successive, ha preparato le imprese agli obiettivi imposti dalle norme comunitarie di completa digitalizzazione delle procedure.

La road-map è stata definita a seguito delle risultanze di un'approfondita analisi dello scenario nazionale, che ha evidenziato la necessità di procedere con adeguamenti progressivi per consentire alle imprese una altrettanto graduale strutturazione organizzativa.

Già si apprezza una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori che ripaga gli sforzi organizzativi richiesti.

Un'ulteriore sostanziale riduzione degli oneri amministrativi si apprezzerà nel corso del 2012, con la realizzazione della fase del progetto di digitalizzazione dedicata alla "scritturazione telematica" dei registri di carico/scarico, in base a quanto stabilito dal DL 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (eliminazione dei registri cartacei autorizzati e vidimati dagli uffici delle Dogane), per poi giungere, nel 2013, alla digitalizzazione dei processi connessi al controllo di altri documenti di accompagnamento delle merci assoggettate alle accise ed alle altre imposte indirette (DAS, XAB, ...). Con quest'ultima fase si determineranno le condizioni per la massima semplificazione (eliminazione dei prospetti riepilogativi delle partite ricevute, delle scritturazioni dei movimenti su registri pre-vidimati, della bollatura dei DAS, svincolo automatizzato delle garanzie prestate, calcolo automatico dei cali di trasporto, chiusura automatica degli e-AD all'esportazione).



Anche per la telematizzazione delle accise si è tenuto conto della necessità di razionalizzare i flussi informativi tra Agenzia ed utenza, soprattutto verso altre amministrazioni centrali e locali; come per il settore dogane, l'offerta dei servizi on-line si estende quindi ad altre amministrazioni, secondo il paradigma dello sportello unico, fornendo la parte di interesse dei dati rilevati nell'esecuzione degli adempimenti.

Il 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 su tutte le 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” (a raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (CS);
- approfondito controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (CD);
- controllo automatizzato (CA).

Dal 1° gennaio 2011 ai tradizionali controlli sopra evidenziati si affiancano, sulla base della relativa normativa comunitaria, anche i controlli di sicurezza che mirano a garantire soprattutto la *security* dei cittadini nei confronti di atti terroristici, attacchi con armi di distruzione di massa, attività della criminalità organizzata, come traffico di stupefacenti, di tabacchi o di armi che possano sostenere finanziariamente attività pericolose per la collettività, ecc. (cfr pag. 44).

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 **soggettivo** quali, ad esempio, gli eventuali precedenti che riguardano l'operatore economico, risultanti dalla Banca Dati Antifrode (che contiene tutte le violazioni amministrative e penali rilevate dagli Uffici delle dogane) o segnalati 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, nell'anno 2011, il 90,35% delle dichiarazioni doganali import-export in procedura ordinaria è stato sottoposto a controllo automatizzato, il 4,59% **a controllo documentale** e il 5,06% **a controllo scanner e/o fisico** (che diventa il 9,4% se si considerano le sole dichiarazioni di importazione in procedura ordinaria). Considerando invece anche le procedure domiciliate, ovvero quelle che comportano minori controlli in quanto effettuati presso la sede di soggetti a ciò debitamente autorizzati, i valori indicati diventano, rispettivamente, il 95,15% per il controllo automatico, il 2,90% per il controllo documentale e l'1,95% per quello scanner e/o fisico.

L'utilizzo degli Scanner e il sistema Matrix

Proprio in ragione della disponibilità di una **rete di 29 Scanner**, della capacità di lettura delle informazioni connesse alle spedizioni import-export, nonché della possibilità di localizzare con una ragionevole precisione la posizione delle 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 2011, con gli scanner, sono state effettuate oltre **42.000 scansioni** le cui immagini sono memorizzate in una banca dati centrale. Le immagini trasmesse dagli scanner periferici sono state analizzate ai fini dell'inserimento di quelle più significative nel catalogo di riferimento consultabile attraverso la procedura **IBIS** (Interrogazione Banca dati immagini scanner).

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, valuta ecc.) prevede comunque il controllo anche sotto il profilo daziario/IVA/accise della dichiarazione doganale, ove presente, onde verificarne la correttezza.

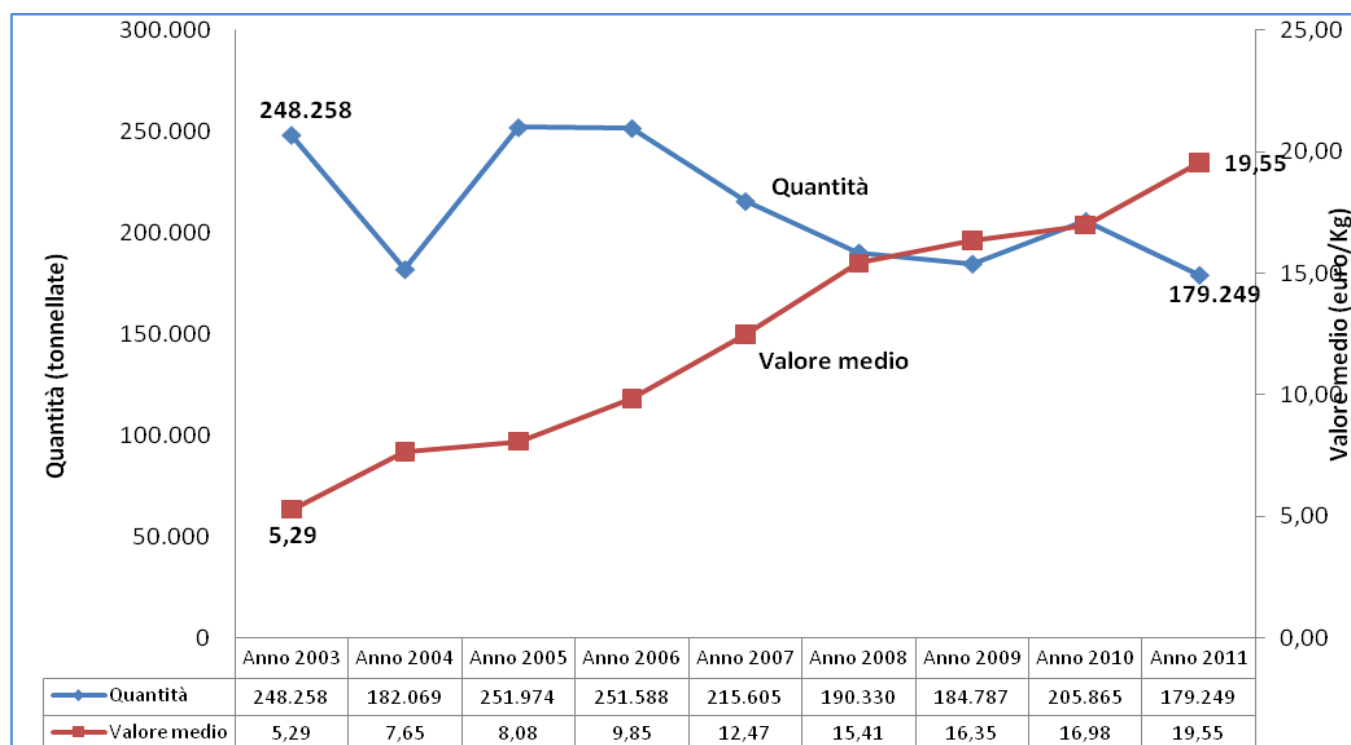
Sottofatturazione

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 2003 al 2011 il valore medio per Kg sia passato da circa 5,3 euro a circa 19,5 euro (ad aprile 2012 tale valore a raggiunto i 23 euro)** senza la presenza nel periodo in esame di alcun particolare fattore inflattivo nel commercio Cina – Italia.

**Importazioni di origine cinese in Italia
indumenti ed accessori di abbigliamento (capitolo 61 e 62)
– Quantità (tonnellate) e Valore medio (euro/kg) –
Anni 2003 –> 2011**



Il risultato diretto conseguenza di tale incremento sono stati:

- **maggiori entrate per dazi ed IVA** nel periodo 2005-2011, nei soli settori dell'abbigliamento, calzature e borse e solo dalla Cina **per circa 3,7 miliardi 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 53,2 milioni di pezzi** (capi di abbigliamento, paia di scarpe, borse, ecc.) nel periodo 2005-2011;
- 2 - la presentazione all'autorità giudiziaria nel biennio 2009-2011 di **481 notizie di reato** per contrabbando;
- 3 - **maggiori diritti accertati** nei verbali di contrabbando per sottofatturazione, dal 2005 al 2011, per circa **281 milioni di euro, sanzioni incluse**.

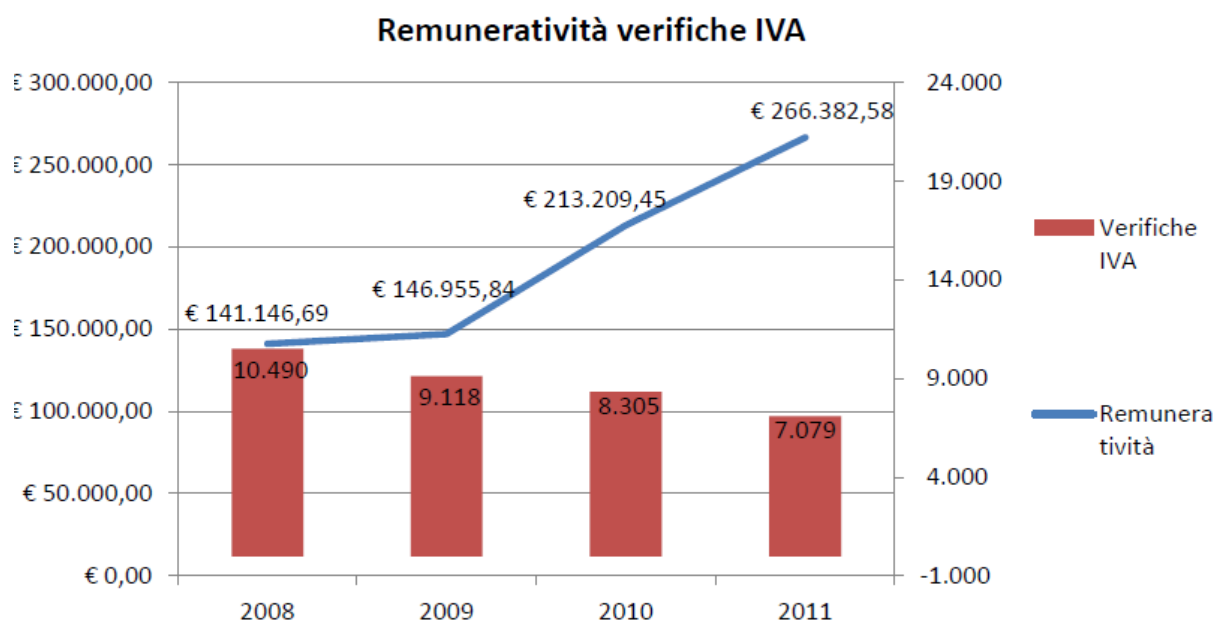
Altro rilevante effetto di tale forte attività di contrasto della dogana italiana è stato, **lo spostamento in altre dogane comunitarie di flussi in importazione di tali tipologie di merce**.

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

L'Agenzia delle dogane effettua annualmente circa 8000 verifiche fiscali per controllare la correttezza degli adempimenti dei contribuenti connessi con gli scambi intracomunitari e con la costituzione e l'esatto utilizzo del plafond IVA (strumento del tutto assimilabile ad un titolo di credito che consente, al relativo titolare, di non corrispondere l'IVA al momento della importazione/acquisto dei beni e dei servizi impiegati nella sua attività fino a concorrenza dell'ammontare di tale plafond). Per l'anno 2012 sono state programmate circa 6000 (5231 per il controllo dell'IVA Intra e 740 per il controllo della regolare costituzione e utilizzo del Plafond IVA).

Per il settore delle verifiche IVA INTRA è stato raggiunto un picco di positività nel 2009, cui ha fatto seguito un'evidente riduzione di tale indicatore, con sua tendenziale stabilizzazione nell'ultimo biennio, pur in presenza di una diminuzione del monte controlli. Tale discesa è, tuttavia, contraddistinta dall'incremento della redditività media delle verifiche IVA, segno, questo, di una sempre migliore calibrazione degli interventi sulla base dei diversi strumenti di analisi e selezione a disposizione.

I risultati di tale attività che, come si può evincere dalla tabella sottostante, è altamente remunerativa in termini di **maggiore imposta mediamente constatata per ciascun controllo effettuato (passata dai circa 146.000 € del 2008 ad oltre 266.000 € nel 2011)**, sono conferiti all'Agenzia delle entrate, competente a gestire il tributo, per i successivi adempimenti.



Per rafforzare la sinergia con le altre Amministrazioni operanti nell'ambito della fiscalità ed 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 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 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.

Il lavoro congiunto dei tre organismi ha portato alla condivisione dei metodi di analisi e di indagine ed alla elaborazione di specifici e mirati progetti di controllo realizzati, nel corso del 2009 e del 2010, 2011, nonché nel corso del corrente anno in modo autonomo dalle tre Istituzioni ma nell'ambito della comune cornice normativa ed operativa.

I progetti portati avanti dalle Agenzie e dal Corpo della Guardia di Finanza, denominati convenzionalmente “Missing Trader”, “Sponsio”, “Plutone”, “Vet” e “Sottofatturazione” hanno comportato l'effettuazione di 452 verifiche fiscali, 240 delle quali hanno interessato i c.d. “evasori totali”, cioè imprese del tutto sconosciute al fisco. L'attività di controllo derivante dai progetti sopra indicati ha determinato un recupero a tassazione pari a € 2,3 miliardi per imposte sui redditi e a € 1,8 miliardi per IRAP, mentre l'IVA evasa si attesta a circa 700 milioni di euro.

168 persone sono state denunciate all'A.G. per reati tributari.

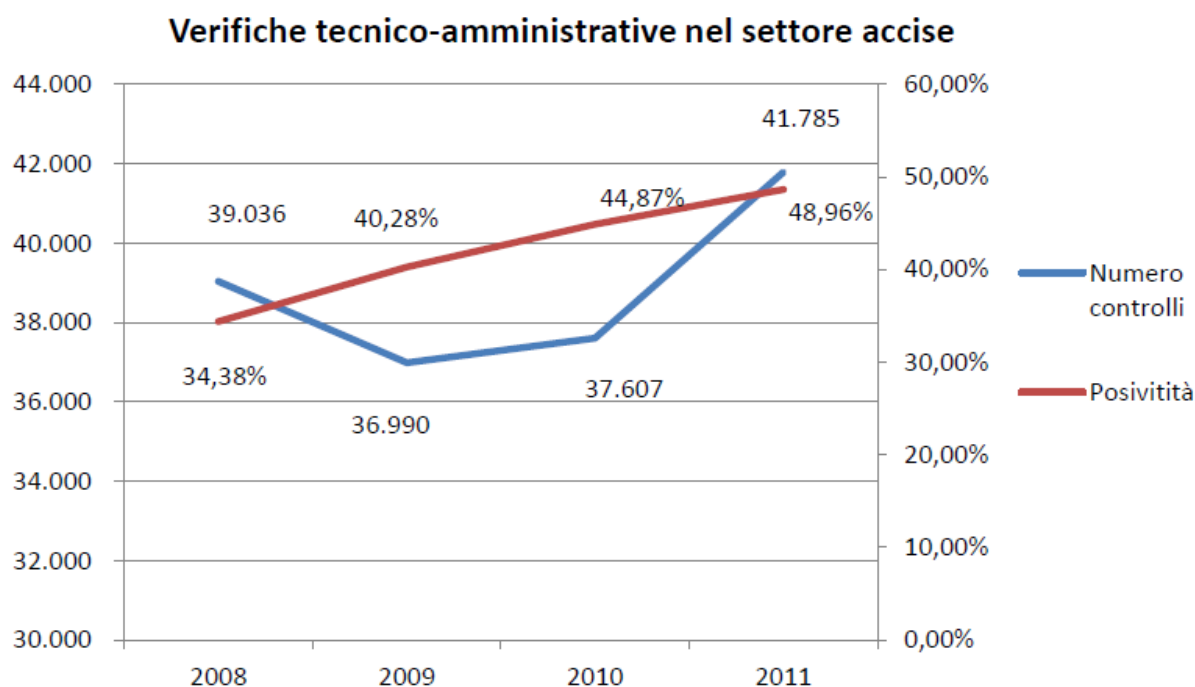
I risultati ottenuti dalla sola Agenzia delle dogane nel controllo di circa 100 posizioni considerate a rischio, ha permesso di accertare evasione di imposta per oltre 42 milioni di euro.

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 (nel solo 2011 circa 30.209.505.600).**

A. I controlli

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



Nel **2011** sono stati effettuati circa **41.785 controlli**, (in tale dato sono comprese le verifiche preventive per il rilascio della licenza di esercizio), che hanno evidenziato un tasso di **positività pari al 48,96%**, consentendo il **recupero di circa 240 milioni di euro (m.d.a. accise 2011).**

Il progressivo affinamento, anche in questo settore impositivo, dell'analisi dei rischi quale strumento per la selezione dei controlli ha permesso di conseguire risultati via via crescenti in termini di positività .

Dal 1° gennaio 2011 la circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo avviene esclusivamente con il documento amministrativo elettronico (e-AD) che consente anche di tracciare in tempo reale i trasferimenti di tali prodotti sia in ambito nazionale che comunitario, con

conseguente maggiore efficacia anche nei controlli simultanei con gli Stati membri. In tale settore, infatti, i rischi di frode sono da ricondurre, fondamentalmente, **sul piano nazionale 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 e, **sul piano comunitario, agli artifici compiuti per simularne l'immissione in consumo negli Stati membri che adottano una fiscalità di maggiore favore** procedendo, nella realtà, a contrabbandare i prodotti stessi negli Stati ad imposizione più elevata.

Poiché la vigente operatività consente al mittente ed al destinatario delle merci di scambiare messaggi, concernenti la movimentazione dei prodotti in sospensione delle accise, previa convalida delle rispettive autorità nazionali competenti, **il sistema informatizzato integrato permette ora la tracciabilità e la simultanea sorveglianza dei movimenti di prodotti ad alta incidenza fiscale**, quali quelli sottoposti ad accisa, tanto nei trasferimenti all'interno di ciascuno stato membro dell'Unione, quanto nella circolazione intracomunitaria.

Lotta al traffico illecito di Tabacchi

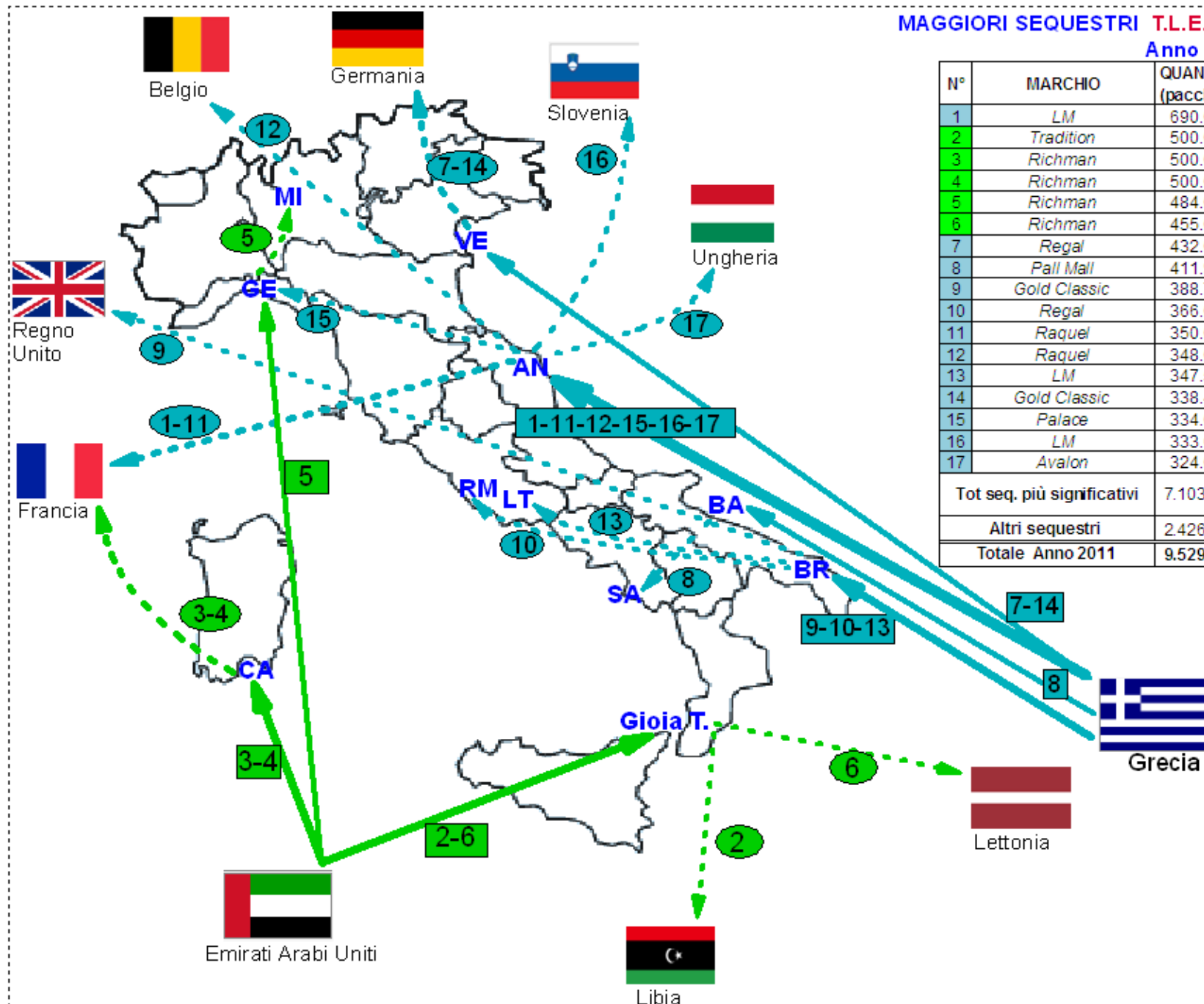
Il contrasto alle attività illecite si traduce in **ingenti sequestri operati, in questi ultimi anni, in tutto il territorio nazionale** da parte delle dogane italiane, in particolar modo da quelle “marittime” quali, principalmente, **Ancona, Genova, Brindisi, Gioia Tauro, Venezia, Ravenna, Trieste e 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 **Grecia, Emirati Arabi, Moldavia e Tunisia**.

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

Anno 2011

N°	MARCHIO	QUANTITA' (pacchetti)	Uff	Or/Pr	Dest.
1	LM	690.000	ANCONA	GR	FR
2	Tradition	500.000	GIOIA TAURO	AE	LY
3	Richman	500.000	CAGLIARI	AE	FR
4	Richman	500.000	CAGLIARI	AE	FR
5	Richman	484.000	GENOVA	AE	Milano
6	Richman	455.000	GIOIA TAURO	AE	LV
7	Regal	432.000	VENEZIA	GR	DE
8	Pall Mall	411.994	BARI	GR	Salerno
9	Gold Classic	388.770	BRINDISI	GR	GB
10	Regal	366.050	BRINDISI	GR	Roma
11	Raquel	350.000	ANCONA	GR	FR
12	Raquel	348.000	ANCONA	GR	BE
13	LM	347.539	BRINDISI	GR	Latina
14	Gold Classic	338.450	VENEZIA	GR	DE
15	Palace	334.000	ANCONA	GR	Genova
16	LM	333.600	ANCONA	GR	SI
17	Avalon	324.000	ANCONA	GR	HU
Tot seq. più significativi		7.103.403	pari a circa 190,6 ton + tabacco sfuso pari a circa 11,1 ton		
Altri sequestri		2.426.186			
Totale Anno 2011		9.529.589	201,7 ton		

nazionale
internaz.



LEGENDA:

— origine

— destinazione finale

— — — — —

I CONTROLLI IN AMBITO EXTRA TRIBUTARIO

Nel settore extratributario, l'impegno dell'Agenzia spazia dal contrasto alla contraffazione e alla falsa e fallace indicazione d'origine/provenienza delle merci, alla lotta al traffico illecito di stupefacenti, armi e altri materiali strategici, alla tutela della salute e della sicurezza della collettività. Queste attività sono condotte, in molti segmenti, in stretta collaborazione con le altre Autorità competenti per i diversi profili interessati (ad es.: Ministero della salute per le problematiche afferenti la tutela della salute, Ministero dello sviluppo economico per il controllo della rispondenza dei prodotti ai requisiti previsti, in materia di sicurezza, dalle norme comunitarie e nazionali).

Il ruolo nevralgico dell'Agenzia delle dogane anche per detti presidi deriva proprio dalla sua esclusiva competenza nella gestione del momento doganale, ovvero della fase nella quale la merce e i soggetti che la movimentano lungo la sua catena di produzione, distribuzione e commercializzazione debbono porre in essere le procedure doganali ed essere sottoposti ai relativi controlli che riguarderanno, unitariamente, tutti gli aspetti connessi con la loro immissione nel territorio doganale comunitario o la loro fuoriuscita dal medesimo.

Si esemplificano, di seguito, taluni settori di intervento dell'Agenzia delle dogane

Controlli a tutela della salute

Nei Piani strategici e operativi di controllo degli ultimi anni, l'Agenzia ha inserito un punto specifico per il rafforzamento della **tutela della salute mediante** l'effettuazione di oltre 45.000 controlli, di natura prevalentemente documentale ma anche fisica, in collaborazione con le locali autorità sanitarie, USMAF e PIF, ASL, ecc.

Per il **2012** è stata programmata l'effettuazione di almeno **62.500 controlli a tutela della salute umana e animale da eseguire all'atto dello sdoganamento e, in parte, a posteriori.**

Il rafforzamento di tale essenziale presidio costituisce, peraltro, il primo punto di attenzione e attuazione delle **procedure di scambi informativi previsti nell'ambito dell'attuazione dello "sportello unico doganale"**.

La collaborazione con l'Autorità sanitaria si intensifica, inoltre, 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) e radionuclidi.

Inoltre, nel 2010, sono stati diffusi alle Strutture regionali dati e immagini relativi a circa 2.000 casi di prodotti pericolosi, oggetto di sequestro e/o respingimento nel mercato unico segnalati dal circuito di allerta rapido RAPEX.

Particolari piani di intervento sono anche programmati annualmente e realizzati congiuntamente con le altre Autorità competenti per finalità di tutela della salute pubblica e contrasto alle frodi agroalimentari. Ad esempio:

- **Piano straordinario controlli olio di oliva**, realizzato 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;

- Campagne per il controllo della qualità e genuinità del pomodoro **San Marzano**, realizzate anch'esse congiuntamente con le Altre autorità competenti alla tutela della salute dei cittadini;

Controlli sulle spedizioni di merci del settore agroalimentare e i controlli **sui bagagli dei passeggeri**.

Nel 2011 sono stati effettuati **circa 38.000 controlli sui viaggiatori internazionali**. Per le specifiche finalità di tutela della salute, sono risultati positivi ai controlli effettuati oltre **4.000** passeggeri. In tale segmento vengono anche realizzate operazioni doganali congiunte con le locali Autorità sanitarie ed i Nuclei operativi del Corpo Forestale dello Stato, quale ad esempio il progetto **RETRIEVER**, presso gli aeroporti di Linate e Malpensa, finalizzato al potenziamento del contrasto al traffico illegale di specie protette dalla Convenzione di Washington CITES, di prodotti di origine animale vietati dalla normativa vigente, di merci contraffatte (compresi medicinali, integratori e cosmetici) e di prodotti di vietata importazione nelle spedizioni postali e nel bagaglio al seguito dei viaggiatori. Tale iniziativa ha consentito, nella settimana dal 19 al 23 settembre 2011, il sequestro di oltre trenta spedizioni di interesse veterinario, il rilevamento di oltre il 40% di positività nei controlli sui passeggeri internazionali nonché il rinvenimento di diverse specie protette dalla Convenzione CITES, introdotte senza la necessaria documentazione, grazie all'ausilio delle unità cinofile del Servizio Cinofilo del Corpo forestale dello Stato.

Controlli sulla sicurezza dei prodotti

Questa Agenzia ha promosso negli ultimi anni **numerose iniziative volte a velocizzare il percorso procedurale nel settore della sicurezza dei prodotti**, promuovendo operazioni congiunte con il Ministero dello sviluppo economico in occasione di particolari campagne di contrasto dei traffici illeciti di giocattoli, come ad es. i progetti **“Natale sicuro”**, nel **2007**, **“STOP - Safe Toys Only Please!”** nel **2008**, e **“Per un mercato più sicuro”** che si è svolto a cavallo **tra il 2010 ed il 2011**. Tale ultima iniziativa ha consentito il rilevamento di oltre il 30% di non conformità

dei campioni di giocattoli analizzati dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e del 75 % dei prodotti elettrici analizzati dall'Istituto Italiano del Marchio di Qualità (IMQ). Sulla base di tale esperienza è stata pertanto rinnovata la collaborazione con il MiSE ed i predetti Organismi notificati, con la sottoscrizione, per il **2011** della Convenzione “**Giocattolo sicuro**” - **prorogata per i primi 5 mesi del corrente anno e appena conclusasi con nuove elevate percentuali di positività** (oltre il 25 % per i giocattoli e addirittura il 100 % per i giocattoli elettrici) - concernente il rafforzamento dell'attività di verifica all'importazione della conformità dei giocattoli (compresi i giocattoli elettrici) sospettati di non possedere i requisiti previsti dalle normative comunitarie di settore, attraverso l'esecuzione di controlli analitici.

L'Agenzia concorre, inoltre, alla tutela della sicurezza emanando particolari disposizioni in relazione a specifici rischi e mediante l'organizzazione di **percorsi formativi/informativi** anche con la collaborazione del MiSE e delle Associazioni di categoria e dei consumatori (come ad esempio le attività informative destinate agli addetti ai controlli doganali organizzate presso l'Aeroporto di Fiumicino ed il Porto di Civitavecchia, al quale hanno preso parte anche rappresentanti dell'Iniziativa di Venezia).

Controlli a tutela del Made in Italy e dei diritti di proprietà intellettuale.

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.: tessuti, calzature, borse, ecc...). che trova, tuttavia, allo stato attuale 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 Comunità⁵ (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.**

E' il caso di evidenziare come i maggiori paesi industrializzati, Stati Uniti, Canada, Cina, per fare degli esempi, si sono già dotati di una regolamentazione di questo tipo.

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.⁶.

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*”⁷. In molti di questi casi l'interpretazione della **Cassazione** relativa alla scelta di **individuare nel produttore giuridico e non nel luogo di produzione** fisico 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.**

Al fine di superare le difficoltà applicative del disposto concernente la fallace indicazione di origine per quelle merci il cui importatore è titolare di un marchio, il Legislatore con l'articolo 16 della legge 166 del 2009 ha “spostato” il momento del controllo dall'ingresso delle merci nei punti doganali a valle, cioè alla fase della commercializzazione.

Anche la recente normativa in tema di etichettatura obbligatoria dei prodotti finiti e intermedi nei settori del tessile, della pelletteria e del calzaturiero, la legge 8 aprile 2010 n. 55 (c.d. Reguzzoni - Versace), non ha trovato una concreta attuazione, a causa dei rilievi alla stessa formulati dalla

⁵ 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).

⁶ 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).

⁷ Art. 4 comma 49, legge n.350/2003 (finanziaria 2004)

Commissione europea, Direzione generale Impresa e Industria, sia dal punto di vista formale (mancato rispetto della notifica preventiva stabilita dalla Direttiva 98/34/CE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche), che da quello sostanziale (violazione degli articoli da 34 a 36 del TFUE).

In particolare il disposto dell'articolo 16 della legge 166 ha di fatto determinato una netta contrazione del numero dei sequestri effettuati nelle dogane, che non rappresentano più il momento del primo controllo all'atto dell'ingresso delle merci nel Paese, contrazione evidenziata nella tabella che segue.

Resoconto violazioni Made in Italy + Accordo di Madrid			
Anno	Quantità sequestrate	Valore accertato della merce sequestrata (euro)	Sanzioni (euro)
	pezzi		
2008	6.042.126	11.911.592	129.046
2009	9.585.870	15.942.320	1.196.743
2010	3.535.002	6.388.821	897.906
2011	2.343.629	10.643.015	516.626

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 pezzi sequestrati nell'anno **2011 è pari a 30 milioni**, che rappresentano circa 61% dell'intero "monte sequestri" effettuato dall'Agenzia delle Dogane nel corso dell'anno. **Nel 2009 i sequestri di merci contraffatte sono stati pari a circa 13 milioni di pezzi**, nel **2008 invece sono stati circa 9 milioni**.

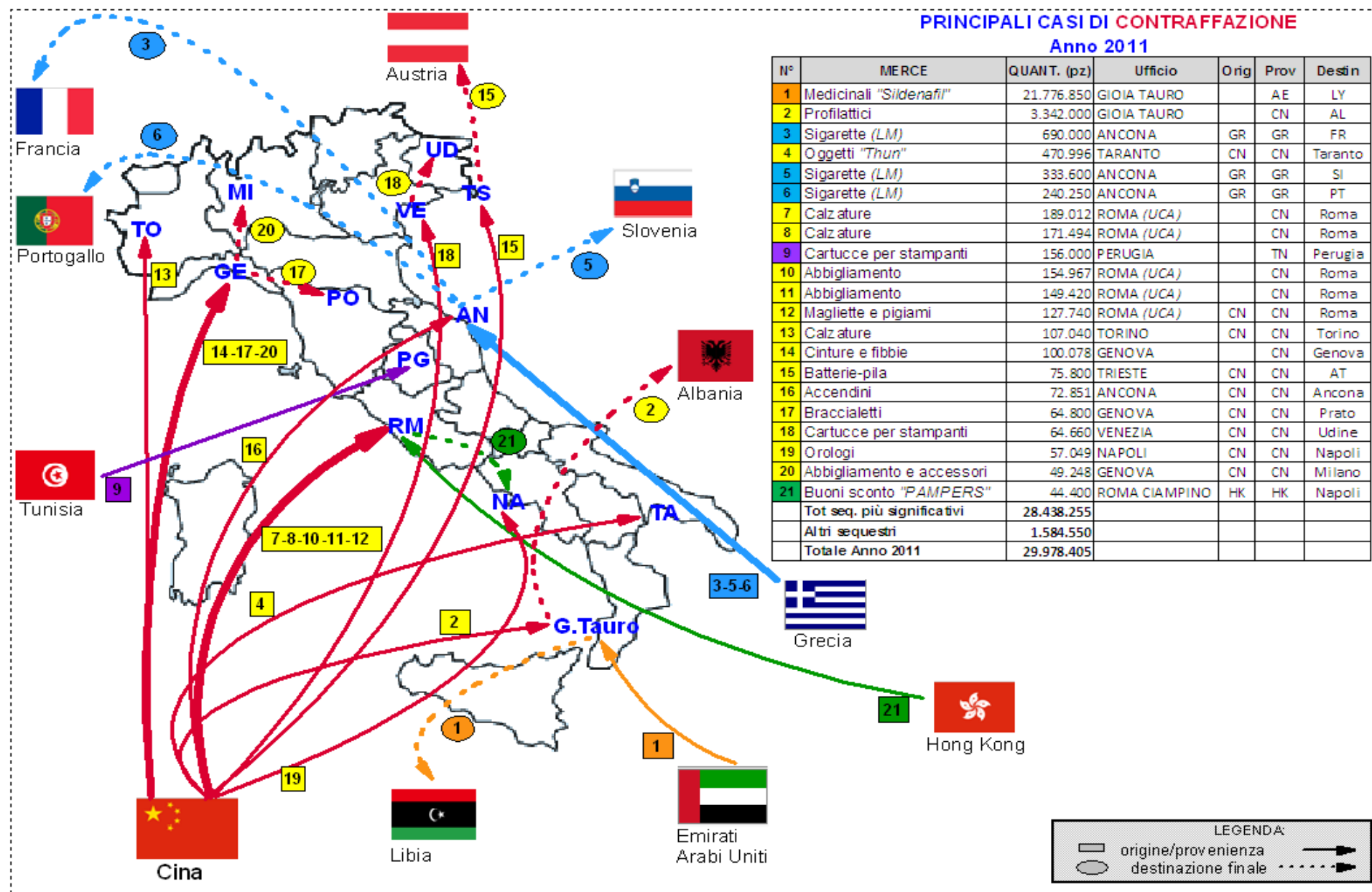
I sequestri del 2011 registrano un netto incremento, pari a **+91%** rispetto al 2010.

Le Direzioni Regionali/Interregionali che hanno sequestrato il maggior quantitativo di merce contraffatta sono:

- **Campania e Calabria** (85,3% di pezzi sequestrati nel 2011), in particolare: medicinali (principio attivo "sildenafil", "tramadolo cloridrato") per circa 21,8 milioni di pezzi, profilattici marchio "Durex" e "Nesmark", parti ed accessori di telefonia (circa 37 mila pezzi) dove il marchio contraffatto era "Nokia", "Samsung" e "Apple computer", calzature tipo "Crocs" e ciabatte infradito "Nike", "Adidas", "Quiksilver" e "Prada";
- **Emilia Romagna e Marche** (4,6% del totale di pezzi), essenzialmente sigarette provenienti dalla Grecia marchio "Philip Morris – LM";

- **Lazio e Abruzzo** (3,4% del totale di pezzi), in particolare abbigliamento, calzature, buoni sconto "PAMPERS" ed accessori per stampanti;
- **Puglia Molise e Basilicata** (2,2% del totale di pezzi), in particolare oggetti "Thun", parti ed accessori di aspirapolvere e ciabatte mare "Crocs";
- **Liguria** (2,2% del totale di pezzi), in particolare la DRD Liguria ha effettuato sequestri di cinture e fibbie (circa 100 mila pezzi) con marchio "Harley Davidson", di braccialetti (circa 65 mila pezzi) marchio "Barclays Premier League", di giocattoli (circa 20 mila pezzi) e di borse dove il marchio contraffatto era "Alviero Martini", "Gucci" e "Louis Vuitton";
- **Veneto e Friuli Venezia Giulia** (0,9% del totale di pezzi), essenzialmente batterie-pile provenienti dalla Cina marchio "Maxell", cartucce per stampanti marchio "Epson" e profumi "Hugo Boss" e "Christian Dior".

Dall'analisi della cartina che segue, si rileva che il paese di origine della merce sequestrata per contraffazione sono soprattutto gli Emirati Arabi e la Cina e i punti d'ingresso italiani sono soprattutto Genova, Roma (Fiumicino e Ciampino), Napoli e Gioia Tauro. La principale destinazione finale italiana risultano essere Roma. Gioia Tauro si conferma scalo di transito per i prodotti contraffatti provenienti dagli Emirati Arabi e dalla Cina e destinati ad altri paesi quali ad esempio la Libia e l'Albania e si aggiunge Ancona come scalo di transito per i prodotti contraffatti provenienti dalla Grecia e destinati al mercato europeo.



D. Contraffazione: normativa nazionale

La legge n. 99 del 23 luglio 2009 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), ha inasprito il trattamento sanzionatorio delle norme deputate al contrasto al fenomeno della contraffazione, intervenendo inoltre anche sul piano processuale, dotando le forze dell'ordine e l'Agenzia delle Dogane di strumenti investigativi migliori.

Sempre sul piano nazionale, con la **legge finanziaria 2004**, erano già state 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. In particolare la suddetta **banca dati multimediale dei prodotti autentici, chiamata FALSTAFF**, alimentata dagli stessi titolari dei diritti di proprietà intellettuale, consente – tra l'altro – di comparare il prodotto genuino con il prodotto presentato per l'importazione e oggetto del controllo.

In parole semplici, ogni titolare del diritto nel momento in cui presenta una domanda di intervento ai sensi del Regolamento CE n. 1383/2003 genera un form nella banca dati.

Il form contiene tutte le informazioni tecniche che identificano ogni singolo prodotto.

I funzionari possono interrogare la banca dati ed ottenere risultati in tempo reale, identificando così le merci genuine, senza frapporre ostacoli al commercio.

Inoltre già a partire dal 2002, l'Agenzia ha stipulato appositi **Protocolli d'intesa** con le associazioni di categoria di produttori e dei consumatori 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.

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 originali⁸.

⁸ 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.

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 quella della 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.

Le attività di prevenzione e repressione dei traffici di droga hanno impegnato negli ultimi anni le strutture centrali e quelle territoriali dell'Agenzia. Nel corso del tempo, il dispositivo predisposto dall'Amministrazione doganale si è ulteriormente arricchito delle fasi di analisi dei flussi a rischio, con la realizzazione di numerose operazioni di controllo che hanno determinato l'aumento dei quantitativi di droga sequestrati negli spazi doganali.

Sono autorevole testimonianza di questi sforzi i commenti esposti dal Procuratore Nazionale Antimafia nella Relazione annuale della D.N.A. – Dicembre 2011

Vedasi pag. 109

*Emblematica in questo senso è la c.d. **Operazione Crime 3** che ha visto l'esecuzione di 45 ordinanze di custodia cautelare in carcere per traffico internazionale di stupefacenti, all'esito di indagini condotte con la collaborazione di Autorità statunitensi, spagnole e olandesi e che ha dimostrato altresì, con lo sviluppo di alcune risultanze dell'indagine "Il Crimine", l'alleanza di alcune delle cosche più importanti della provincia di Reggio anche nel settore del narcotraffico ed il ruolo di primo piano svolto dalla famiglia Pesce di Rosarno nel controllo degli affari criminali del Porto di Gioia Tauro a conferma ulteriore del ruolo di assoluta preminenza nel traffico mondiale di stupefacenti svolto dalle cosche calabresi grazie al rapporto privilegiato con i fornitori sudamericani.*

A tal proposito, va sottolineato che dal 6.3.2011 al 6.10.2011, sono stati sequestrati, complessivamente, nel porto di Gioia Tauro, 1992 Kg di cocaina che si trovavano nelle stive di navi provenienti dal Panama, dall'Ecuador e dalla Colombia. Nelle anzidette operazioni di

che, con l'implementazione di un sofisticato sistema operativo informatico, collabora quotidianamente nella monitorizzazione dei containers ed alla realizzazione di una rete internazionale di intelligence di non trascurabile momento”.

A. Stupefacenti: i sequestri

Nelle tabelle che seguono si riportano i dati relativi al biennio 2010 – 2011.

Direzione regionale/interregionali/provinciali		Anno 2010		Anno 2011	
		Kg/lt	N.pezzi (pasticche o simili)		N.pezzi (pasticche o simili)
BA	Puglia, Molise e Basilicata	136,9	51.803	2.166	19
BO	Emilia Romagna e Marche	40,6		507	
FI	Toscana, Sardegna e Umbria	8,0	5	1.205	3
GE	Liguria	0,8		1.466	
MI	Lombardia	636,6	2.573	703	3.711
NA	Campania e Calabria	1.188,5	28	598	3
PA	Sicilia	2,5	59	2	11
RM	Lazio e Abruzzo	436,3		856	1
TO	Piemonte e Valle d'Aosta	5,3	3	35	46
VE	Veneto e Friuli Venezia Giulia	7,8	5	23	60
BZ	Bolzano	0,0		0	
TN	Trento	0,0		0	
Totale complessivo		2.463,4	54.476	7.562	3.854

Var % (2011/2010)	207,0%	-92,9%
--------------------------	--------	--------

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

Tipologia di stupefacenti	Anno 2010			Anno 2011		
	kg/lt	N.pezzi (pasticche o simili)	Valore stimato (euro)	kg/lt	N.pezzi (pasticche o simili)	Valore stimato (euro)
COCAINA	1855,1	200	129.845.529	3.926	0	369.707.965
EROINA	141,1	0	4.402.186	112	4	6.040.294
HASHISH	101,4	26	601.492	110	8	1.072.205
MARIJUANA	67,9	59	387.964	2.654	37	22.056.219
ANFETAMINICI	2,2	293	51.871	2	239	31.557
PSICOFARMACI	0,4	1.343	8.931	0	1.333	5.763
KAT	293,2	0	380.350	738	0	984.081
OPPIO	0,0	592	24.085	0	272	1.660
ALTRE	2,2	51.963	411.501	20	1.961	663.088
TOTALE soli stupefacenti	2463,4	54.476	136.113.909	7.562	3.854	400.562.832
PRECURSORI	0			0		
Totale complessivo	2.463	54.476	136.113.909	7.562	3.854	400.562.832

Var % (2011/2010)	207,0%	-92,9%	194,3%
--------------------------	--------	--------	--------

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).

Il predetto quadro normativo è stato ulteriormente modificato dall'art. 11, comma 8, del D.L. n. 16/2012, convertito nella legge n. 44/2012, che ha introdotto significative modifiche del quadro sanzionatorio amministrativo mediante una diversa articolazione delle soglie e delle misure afflittive in precedenza previste, in linea con i generali principi di proporzionalità, dissuasività ed effettività.

Nei predetti provvedimenti normativi l'Agenzia **delle Dogane è individuata 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, Comitato di sicurezza finanziaria, Guardia di Finanza, Banca d'Italia).

L'Agenzia partecipa, inoltre, al Gruppo comunitario CASH CONTROLS per la valutazione dei risultati conseguiti a livello di Unione europea e per lo scambio delle migliori pratiche.

Nel **2011** l'Agenzia delle dogane ha sequestrato € 37.533.000 e ha accordato oblazioni per 2.743 irregolarità corrispondenti a € 26.610.544.

Il volume delle dichiarazioni valutarie si attesta su oltre **28 mila di dichiarazioni** annue, **con un incremento del 17,8% rispetto al 2010, per un controvalore pari a 5.836.552.604 con un incremento pari a + 31,7% rispetto al 2010; il numero delle verbalizzazioni doganali per illeciti nel settore valutario** è pari a n. 2.797 violazioni all'obbligo di dichiarazione con un incremento del + 36,7 % rispetto al 2010.

In tale nevralgico settore, sempre più utilizzato per veicolare i flussi di merce contraffatta, di medicinali e integratori alimentari non ammessi, di droga, armi e di altri prodotti di vietata introduzione nel territorio doganale comunitario, l'Agenzia ha posto da anni particolare attenzione, dedicando piani specifici di controllo.

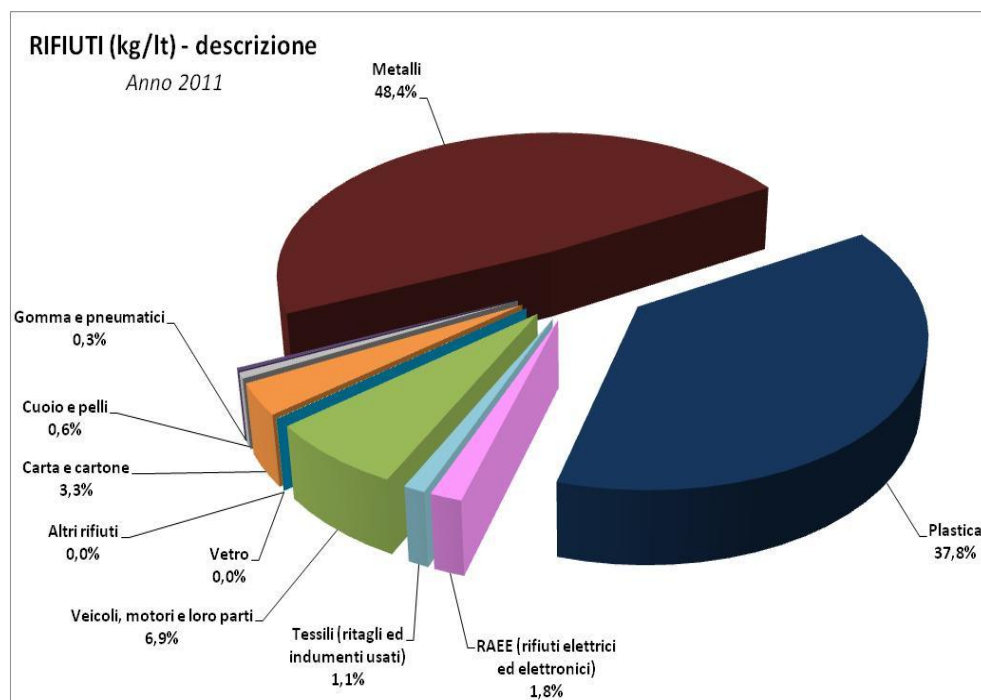
Nel 2011, sono stati effettuati circa **600.000 controlli all'importazione** su spedizioni di merci attraverso detti vettori, con una positività di circa il **8% (pacchi postali)** e il **5,3% (corrieri espresso)** per un totale di circa **778.000 pezzi sequestrati**.

L'analisi delle spedizioni del 2011 e di quelle già veicolate nel corrente anno fa deporre per **un ulteriore incremento del ricorso a tali modalità di introduzione delle merci nel territorio** e un sempre maggior ricorso ad artifici volti ad eludere la reale natura commerciale delle stesse (es: **tipologia posta-lettere o veicolate da corrieri espressi sotto la dicitura gifts, samples, documents, ecc.**) oppure a dichiarare valori sotto la soglia per l'applicazione dei dazi (c.d. **"liste esenti"**), oppure ancora a veicolare attraverso acquisti on line, come sopra già detto, **merci contraffatte, farmaci, integratori e alimenti di vietata importazione, merci pericolose e di vietata importazione/esportazione**.

Per accrescere le sinergie operative con i principali attori di tale segmento (Poste Italiane s.p.a e Associazioni di categoria dei corrieri espresso) sono istituiti Tavoli di lavoro permanenti e vengono costantemente aggiornati i criteri di rischio e le analisi per una più efficiente ed efficace conduzione delle attività di controllo.

Nel 2011 gli uffici doganali hanno sequestrato circa 7.400 tonnellate di rifiuti, ripartiti per categoria merceologica come indicato nel grafico seguente:

Sequestri di spedizioni illecite di rifiuti per categoria merceologica – Anno 2011



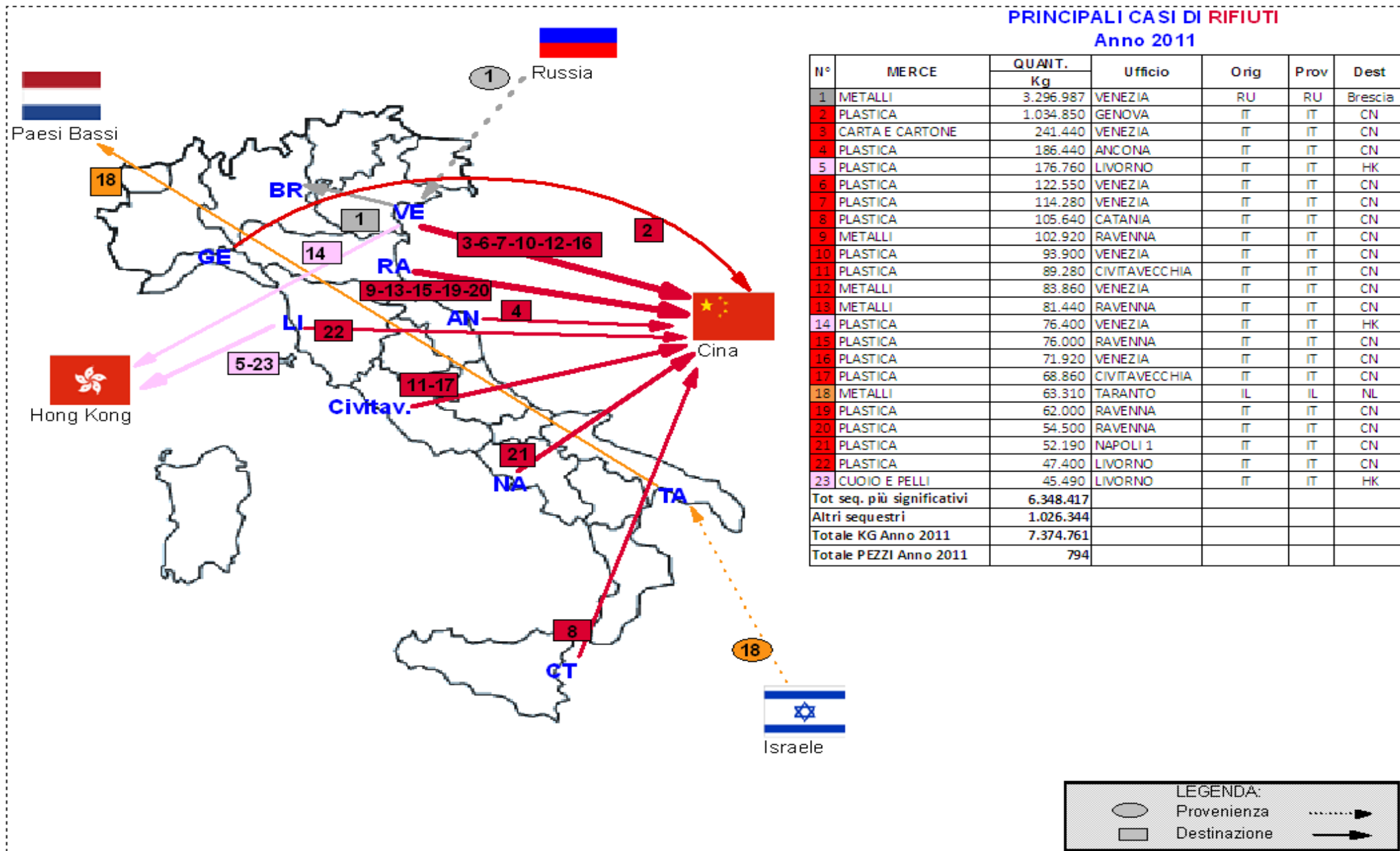
Elaborazione dati: fonte : Agenzia delle Dogane – sequestri negli spazi doganali –
effettuata tramite Banca Dati Antifrode dell'Agenzia delle Dogane - B.D.A. –

Rispetto allo scorso anno si rileva un crollo dei sequestri di carta, di gomma e di pneumatici, mentre la sostanziosa quota di metalli sequestrati è riconducibile in larga parte ad una unica operazione relativa alla importazione di una considerevole spedizione giunta a bordo di una nave proveniente dalla Russia e destinata ad una azienda siderurgica della zona di Brescia, riguardante più di 3.200 tonnellate di rottami ferrosi di vario genere frammisti a materiali plastici e di altra natura.

La rilevante quota di sequestri di materiali plastici si deve ritenere frutto anche delle azioni formative svolte negli anni precedenti dall'Agenzia delle Dogane, nell'ambito della collaborazione in atto con il Consorzio Obbligatorio Polieco, in virtù delle quali azioni gli uffici territoriali hanno aumentato le capacità di controllo e di verifica tecnica delle spedizioni.

I principali sequestri effettuati nel 2011 negli spazi doganali sono indicati nella cartina seguente:

Principali sequestri di spedizioni illecite di rifiuti – Anno 2011



Dopo i sequestri e le comunicazioni di notizia di reato, nei casi più rilevanti, le Autorità Giudiziarie competenti hanno delegato ulteriori attività di polizia giudiziaria ai servizi antifrode delle dogane interessate. Attività che hanno comportato perquisizioni aziendali ed ispezioni presso le sedi delle società coinvolte.

In determinati casi, le perquisizioni hanno consentito l'acquisizione di documentazione che ha svelato l'importanza della rete logistica e commerciale, anche internazionale, sottesa alla esportazione.

Per quanto riguarda le denunce e le successive indagini per violazione dell'art. 260⁹ del D.lgs 152/2006, merita di essere citata l'operazione Gold Plastic, con la quale si è conclusa una complessa indagine coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Lecce, riguardante un ingente traffico illecito di rifiuti costituiti da materie plastiche, gomma e pneumatici fuori uso. L'indagine è stata avviata nel 2009 dall'Ufficio delle Dogane di Taranto e dal Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Taranto e ha portato all'esecuzione di 54 ordinanze di custodia cautelare e al sequestro ed alla perquisizione delle sedi aziendali di 21 aziende con sedi in ben 13 regioni italiane.

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 **380 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 19.525 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.

⁹ Art. 260 D.Lgs. 03.04.2006, n. 152 - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

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.

In detto contesto è stata condotta una operazione che ha consentito di sequestrare presso il porto di **Gioia Tauro 7 tonnellate di esplosivo "T4"**, contenuto in un container proveniente dall'Iran e destinato in Siria. L'operazione è stata curata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – A.I.S.E. e si è avvalsa della collaborazione dell'Ufficio Centrale Antifrode e dell'Ufficio delle Dogane di Gioia Tauro, che ha agito in stretta sinergia con le forze di polizia.

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 428/2009).

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 e, con le recenti modifiche apportate dalla nuova regolamentazione, ha focalizzato maggiormente l’attenzione sull’utilizzo che di tali beni fa il destinatario finale.

Con lo scopo di migliorare la qualità nel settore dei controlli doganali 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, entrati gradualmente in funzione dal 2008/2009 e tutti, a pieno regime, dal 1° gennaio 2011 (fatto salve alcune deroghe previste nella fase di primo avvio dalla Commissione europea):

- 1) il **sistema ICS (Import Control System)** che permette, 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. In tale ambito l’Agenzia delle Dogane ha raggiunto il top a livello EU, come dimostrato dal fatto che l’Italia, unico dei 27 Stati Membri, è stata chiamata a fornire nel seminario congiunto di Richmond del 6 e 7

ottobre 2011¹⁰ due delle sei figure di riferimento del seminario. Inoltre, in tale ambito ed anche successivamente, all'Italia è stato riconosciuto di essere uno dei due SM (insieme alla Spagna) che hanno implementato un sistema che permette di unificare le dichiarazioni ed i controlli di sicurezza con quelli doganali¹¹, best practice richiamata anche, recentemente, nella relazione della PriceWaterhouseCoopers, società incaricata dalla UE per uno studio finalizzato al miglioramento del sistema UE di gestione dei rischi;

- 2) il sistema **ECS** (Export Control System) che rende possibile, unitamente all'obbligo di presentazione della Dichiarazione Sommaria di Uscita (EXS – per le operazioni di uscita che non richiedono dichiarazione doganale, principalmente transshipment) l'analisi dei rischi armonizzata sulla sicurezza per le merci in uscita dalla Comunità, attraverso l'utilizzo di Criteri di Rischio Comuni. Anche in tale ambito l'Agenzia delle Dogane è riconosciuta come leader nei controlli doganali UE, essendo stata chiamata dalla Commissione a costituire, insieme a Germania e Olanda, il sottogruppo ristretto di esperti che dovevano definire le tipologie di merci sensibili per la sicurezza in uscita dalla UE. In tale ambito, la professionalità degli esperti dell'Agenzia, unitamente alla capacità di elaborare in tempo reale, attraverso le applicazioni informatiche doganali, i livelli di impatto sulle esportazioni italiane delle tipologie di merci ipoteticamente da sottoporre a controllo durante le operazioni di esportazione, ha evitato che una errata valutazione degli esperti tedeschi, ripetutamente proposta, sul volume delle esportazioni delle merci classificate nelle Nomenclature Combinate con cui vengono classificati anche i beni dual use listati determinasse, rendendone obbligatori i controlli a livello UE, impatti devastanti sulle esportazioni dell'Unione ed in particolare dell'Italia e della stessa Germania. Il risultato finale è stato che i tedeschi dopo alcuni mesi, verificati i propri dati alla luce delle argomentazioni dell'Italia, hanno poi richiesto di inserire nella proposta conclusiva una lista di merci ancora più ridotta rispetto a quella proposta dall'Italia¹²;
- 3) il 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) 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**;
- 5) il sistema elettronico di collegamento **RIF** (Risk Information Form), nell'ambito del più ampio CRMS (Common Risk Management System) per **lo scambio di informazioni sui**

¹⁰ Oggetto del seminario era lo stato di applicazione nei vari SM dei sistemi nazionali di gestione dei rischi sicurezza all'entrata e l'individuazione delle criticità evidenziate nell'avvio di tale sistema.

¹¹ Opzione estremamente vantaggiosa per gli importatori per le evidenti ricadute positive in termini di tempo e costi.

¹² La lista tedesca avrebbe comportato per l'Italia oltre 300.000 controlli all'anno, contro i circa 32.000 della lista italiana, ora in fase di ulteriore ridimensionamento. Si tratta di controlli sulla qualità intrinseca delle merci, estremamente invasivi e lunghi, soprattutto se effettuati in dogana, con il rischio concreto per l'esportatore di perdere l'imbarco, di incorrere in penali e, in casi estremi, di perdere il contratto.

rischi e sui risultati positivi dei controlli per la condivisione e l'utilizzo di tali dati, da parte di ciascuno Stato Membro, 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.

A **livello nazionale**, oltre alla tradizionale collaborazione con il Corpo della Guardia di Finanza, l'Agenzia ha instaurato proficui rapporti con le altre strutture specialistiche delle forze di polizia. A tal riguardo, la **Direzione Investigativa Antimafia** ha considerato di significativa importanza l'apporto dell'Ufficio Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane nell'analisi delle fenomenologie illecite relative ai delitti di contrabbando e di contraffazione, anche in relazione alle connessioni con la criminalità organizzata cinese e nazionale. Detta collaborazione istituzionale si è sostanziata, durante gli anni 2004-2007, a partire dall'”Operazione Napoli” in analisi congiunte diramate ai Centri Operativi D.I.A. sul territorio nazionale, oltre che in informative alle competenti Autorità Giudiziarie per investigazioni di polizia giudiziaria in procedimenti coordinati dalle **Direzioni Distrettuali Antimafia** di Roma e di Napoli.

L'Operazione Napoli ha dato luogo, nel 2004, tra l'altro, al **sequestro di oltre 600 container**, riguardanti, nella quasi totalità dei casi, **merce di origine cinese** appartenente ai **settori merceologici a rischio (indumenti, tessuti, giocattoli, orologi, accessori di abbigliamento, materiale elettrico ed elettronico ecc.)**, con l'**accertamento di circa 730 violazioni**, di natura penale e amministrativa (contraffazione, falsa e /o fallace indicazione di origine - tutela made in Italy ex art. 4, comma 49, Legge 350/2003 -, contrabbando, violazione divieti economici, violazione delle norme sulla sicurezza generale dei prodotti, sulla circolazione dei rifiuti ecc.).

Oltre alle rilevanze investigative acquisite nell'ambito dei connessi procedimenti penali, le attività di analisi congiunte hanno consentito, come esplicitato dalla D.I.A., l'individuazione *“interessi convergenti tra la criminalità organizzata cinese e quella campana, nell'introduzione di merce contraffatta....attraverso il tentativo di infiltrazione nelle attività tecniche degli spedizionieri doganali.”*

Negli anni 2009-2010, l'Ufficio Antifrode Centrale, a seguito di specifico Memorandum sottoscritto tra il Direttore Generale dell'Agenzia ed il **Procuratore Nazionale Antimafia**, ha collaborato e sta collaborando nell'ambito di specifici gruppi di lavoro coordinati dalla **Direzione Nazionale Antimafia**, per la predisposizione di relazioni, di analisi dei flussi e delle fenomenologie illecite connesse sia al contrabbando che alla contraffazione, allo scopo di mappare gli interessi della criminalità organizzata nelle attività di import-export, per il contrasto delle attività criminose in detto settore. Negli anni precedenti, con diverse operazioni speciali coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Roma, quali “Ultimo Imperatore”, l'Agenzia delle Dogane ha collaborato con altri organi di p.g. quali la Squadra Mobile della Questura di Roma in indagini specificamente rivolte al contrasto del contrabbando e della contraffazione.

Le attività di prevenzione e contrasto specifico sono state condotte analizzando vari settori merceologici, in modo da definire azioni di contrasto degli illeciti perpetrati nei settori di maggiore rilevanza per l'economia nazionale. Per queste valenze prioritarie sono state condotte attività mirate

nel controllo del commercio internazionale di prodotti quali l'abbigliamento ed il tessile in generale, le calzature e, da ultimo, i prodotti agro-alimentari.

In detto contesto, il **Ministero delle Politiche Agricole e Forestali**, con apposito provvedimento ed a seguito dei contatti intercorsi con l'Agenzia, ha inserito l'Agenzia delle Dogane tra gli organismi interessati dalle attività di prevenzione e contrasto delle frodi nel settore agroalimentare. A tale proposito, funzionari dell'Ufficio Centrale Antifrode, unitamente a rappresentanti dell'Ispettorato Centrale per il Controllo dei Prodotti agroalimentari – I.C.Q. del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, della Guardia di Finanza, del Comando Carabinieri per la Sanità (N.A.S.), del **Comando Carabinieri Politiche Agricole** – Nuclei Antifrodi, della Polizia di Stato e della A.G.E.A., sono stati inseriti nel Comitato tecnico che coordina le iniziative di controllo delle diverse istituzioni impegnate per la tutela della qualità delle produzioni olearie nazionali e dell'intero settore produttivo agro-alimentare. Nell'ambito di tale collaborazione, l'Agenzia ha sviluppato specifiche analisi per il contrasto di fenomeni fraudolenti e di contraffazione nel delicato settore alimentare (olio, pomodori, ecc.) che hanno portato al sequestro di ingenti quantitativi di prodotti. Di significativa importanza appare, anche alla luce dell'esito favorevole del correlato procedimento penale, il sequestro di spedizioni di concentrato di pomodoro dichiarato falsamente "made in Italy" (Rif. Tribunale di Salerno) e di **1.300.000 barattoli di pomodori denominati "San Marzano" per contraffazione di marchio di marchio di origine protetta**.

Di grande rilevanza appaiono inoltre, anche in termini di impegno di risorse umane, le collaborazioni richieste, a livello di investigazioni di polizia giudiziaria, da **varie Procure della Repubblica** e da diversi corpi specialistici delle forze di polizia. Si cita, per tutte, l'Operazione Arbequino, coordinata dalla Procura della Repubblica di Siena, per una indagine condotta dal Comando Nucleo Polizia Tributaria di Siena, da U.P.G. dell'I.C.Q.R.F. del Ministero Politiche Agricole Alimentari e forestali, in collaborazione con l'Ufficio Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane e con la Direzione Centrale Laboratori Chimici dell'Agenzia. L'operazione ha riguardato **ingenti quantitativi di olio di oliva dichiarato falsamente italiano e con gravi irregolarità relative alla qualità, dichiarata alla voce "extravergine" e risultata, invece "olio di oliva" o "olio lampante"**. Per il rilevante interesse suscitato dalla medesima operazione si allega alla presente relazione il relativo comunicato stampa.

Le campagne straordinarie di controllo per la prevenzione e repressione delle frodi olearie hanno assunto rilevanza prioritaria proprio alla luce dello straordinario interesse evidenziato dalle autorità politiche del Paese, in un settore cardine dell'economia nazionale e per la tutela delle produzioni che più di altre caratterizzano il "made in Italy" ed i prodotti conosciuti come italiani nel mondo. Nell'ambito di queste campagne, centinaia di controlli mirati presso vari porti nazionali assicurano una crescente deterrenza del sistema nazionale di controllo del settore e caratterizzano inoltre la capacità dell'Agenzia di relazionarsi in modo sinergico con le altre amministrazioni dello Stato poste a presidio della legalità e della qualità della produzione agroalimentare italiana.

Le collaborazioni su vari settori ed illeciti, tributari ed extratributari, con varie Procure della Repubblica – Direzioni Distrettuali Antimafia hanno assunto grande importanza nell’ambito delle analisi dei flussi del commercio internazionale, per la prevenzione e repressione degli illeciti sia tributari che extratributari. L’Ufficio Centrale Antifrode ha partecipato anche alle fasi operative finali di grandi inchieste che hanno svelato gli interessi della criminalità organizzata nei flussi di commercio internazionali. Si citano in detto ambito, per esempio, le attività che hanno condotto alla esecuzione dell’Ordinanza di Custodia cautelare in carcere per 29 soggetti emessa nel dicembre 2009 dal Tribunale di Reggio Calabria, oltre al decreto di perquisizione di numerose abitazioni ed aziende emessi dalla Procura della Repubblica - **Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria**, nell’ambito dell’Operazione di polizia giudiziaria denominata “**MAESTRO**”. La stessa operazione, condotta dalla D.D.A. di Reggio Calabria e svolta in collaborazione tra il R.O.S. Carabinieri, l’Ufficio Centrale Antifrode dell’Agenzia delle Dogane e personale delle Direzioni Regionali di Napoli, Firenze e Venezia, ha riguardato delitti di associazione a delinquere di stampo mafioso, finalizzata alla importazione di considerevoli quantitativi di merce in contrabbando e contraffatta. Con la stessa inchiesta, è stato accertato l’interesse di una cosca della ‘ndrangheta nel commercio di merce contraffatta e nella possibilità di utilizzare, almeno in parte, i proventi della contraffazione e del contrabbando, per l’acquisto e la gestione di attività economico-commerciali. Con i provvedimenti emessi dall’Autorità Giudiziaria reggina, sono state poste sotto sequestro diverse aziende ed un complesso alberghiero situato vicino Roma del valore di circa 52 milioni di euro.

L’attenzione rivolta **all’aspetto internazionale** del fenomeno illecito in argomento della presente si era peraltro in precedenza concretizzata, nel 2008-2009, in attività di polizia giudiziaria in virtù della quale erano stati posti in sequestro decine di migliaia di scarpe contraffatte che una organizzazione criminale transnazionale italo-ceca-vietnamita aveva tentato di introdurre in Italia ed in Europa attraverso il porto di Gioia Tauro. Le attività di indagine, coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Roma e svolte in sinergia tra il ROS Carabinieri, l’Ufficio Centrale Antifrode dell’Agenzia delle Dogane e l’Ufficio delle Dogane di Gioia Tauro, ha svelato i meccanismi criminali con i quali le organizzazioni criminali cercano di permeare il tessuto economico – commerciale, strumentalizzando le facilitazioni previste per l’apertura di aziende commerciali in territorio comunitario.

Di significativa importanza si è rivelato, in dette operazioni di controllo e contrasto, l’uso degli scanner in dotazione degli uffici doganali¹³, poiché hanno consentito, sulle spedizioni selezionate con le attività investigative e d’intelligence, l’individuazione dei carichi di copertura, che apparivano di consistenza, impacchettamento e profilo merceologico differente dalle merci dichiarate nelle bollette doganali.

Nel settore del contrasto al traffico illecito di rifiuti l’Agenzia ha elaborato analisi riguardanti i traffici della specie. I risultati ottenuti nel contrasto a tale fenomeno, in sinergia con altre Forze di

¹³ L’Agenzia delle Dogane ha 29 Scanner dislocati presso i maggiori valichi doganali ed i centri logistici-commerciali del Paese. Gli scanner sono interconnessi con una Sala Analisi situata presso l’Ufficio Centrale Antifrode, in Roma, in un network dedicato che consente anche la comparazione delle immagini.

Polizia, sono stati pubblicati nei rapporti ECOMAFIA annuali predisposto da Legambiente. Particolare risalto è stato dato al contributo fornito sull'analisi dei flussi illeciti all'interno del capitolo dedicato ai "Mercati globali dell'ecomafia". Inoltre, l'attività di contrasto al traffico illecito di rifiuti è proseguita in sinergia con l'Arma dei Carabinieri, Comando per la Tutela dell'Ambiente, con il quale l'Agenzia ha sottoscritto nel 2006 un memorandum di intesa. Si segnala, inoltre, la preziosa collaborazione avviata anche con i Comandi territoriali della Guardia di Finanza e delle Agenzie regionali di protezione dell'ambiente, A.R.P.A..

La collaborazione istituzionale tra il **Ministero dei Beni Culturali – Uffici Esportazione, Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale** e l'Agenzia delle Dogane – Ufficio Antifrode Centrale ha dato vita all' "Operazione Ali"; nell'ambito di tale collaborazione sono stati organizzati scambi informativi e controlli congiunti negli spazi doganali per le operazioni doganali import-export e transito riconducibili ai soggetti segnalati dal Comando dei Carabinieri già citato. Il complesso delle attività che hanno fatto parte di questa Operazione congiunta ha comportato la predisposizione di specifici profili di rischio nel circuito doganale di controllo.

In materia di collaborazioni inter-istituzionali e per favorire logiche di intervento "multi-agenzia", l'Agenzia ha partecipato al "Tavolo di lavoro tecnico interministeriale" coordinato dalla **Marina Militare** Italiana, che ha lo scopo di adottare strategie tese alla protezione ed alla sorveglianza dei traffici mercantili, al controllo dell'immigrazione clandestina, alla lotta dei traffici illeciti (narcotraffico, traffico d'armi e traffico di esseri umani), oltre a quelle riferibili alla più ampia e strategica funzione di difesa e sicurezza del territorio nazionale. A tale proposito, è stato fornito il contributo richiesto per la stesura finale del documento "Dispositivo Interministeriale Integrato di Sorveglianza Marittima" – D.I.I.S.M..

L'Agenzia delle Dogane partecipa ai lavori in sede comunitaria sia nell'ambito dei Comitati ad alto livello presso la Commissione europea ed il Consiglio U.E., competenti a delineare le scelte strategiche in materia di politica doganale e fiscale, sia presso i gruppi di lavoro in sede tecnica per le proposte di modifica delle norme del Codice doganale comunitario e delle relative disposizioni di applicazione nonché per l'adozione di accordi amministrativi concernenti le procedure amministrative.

Fra le attività di particolare rilievo si segnalano la definizione del nuovo Codice doganale comunitario, le iniziative per lo sviluppo del progetto e-customs, il processo di informatizzazione delle procedure amministrative, il coordinamento delle posizioni comunitarie per le attività in ambito OMD (Organizzazione Mondiale delle Dogane) e la cooperazione con i Paesi asiatici nel contesto delle relazioni ASEM – Paesi membri dell'Europa e dell'Asia.

Sotto il profilo operativo, il costante impegno dell'Agenzia e la collaborazione con i partner comunitari hanno consentito di ottenere risultati di rilievo nelle attività internazionali di contrasto agli illeciti tributari ed extratributari.

Significativa è stata la partecipazione alle “operazioni doganali congiunte”, che consentono a tutti gli Stati membri di agire contemporaneamente ed in modo coordinato su settori particolarmente “a rischio” e meritevoli di attenzione e sui quali occorre concentrare l'attività di contrasto agli illeciti. Tali operazioni permettono di affinare l'analisi dei rischi, le relative metodologie di contrasto e le conseguenti attività operative.

Relativamente, poi, ai programmi di azione comunitaria in materia doganale e fiscale, Dogana 2013 e Fiscalis 2013, sono stati pianificati ed organizzati numerosi scambi, seminari, convegni ed incontri.

Si segnala, inoltre, che nell'ambito del programma Fiscalis - settore accise, l'Agenzia svolge una attività di coordinamento dei funzionari designati dal Dipartimento delle Finanze e dalla Guardia di Finanza, curando anche per questi la partecipazione a gruppi di lavoro e seminari.

I risultati conseguiti nell'ambito delle sopradette attività sono estremamente positivi, specie per quanto riguarda la molteplicità delle azioni intraprese, che hanno registrato un rilevante incremento. Una conferma in tal senso è data dall'accoglimento di tutte le proposte formulate in materia di benchmarking e dalla partecipazione di rappresentanti dell'Agenzia ai Gruppi di progetto sia nell'ambito di Dogana 2013 che del Fiscalis 2013, che prevedono un numero ristretto di partecipanti connotati da elevati standard professionali.

Nel settore delle frodi in materia di IVA intracomunitaria è poi proseguita la gestione e lo scambio di informazioni con gli altri Stati membri, che avviene attraverso il CLO (Ufficio centrale di collegamento), per accertare l'effettiva immissione in consumo della merce presso lo Stato membro di destinazione, ove si verifica il presupposto impositivo.

L'attività svolta ha riguardato la gestione delle richieste di scambio di informazioni tra l'Italia e gli Stati membri e viceversa, attraverso i modelli "SCAC 2004", attinenti ad ipotesi di avvio di indagini, e i modelli "SCAC 383", relativi a frodi già accertate, il cui utilizzo risulta particolarmente cresciuto negli ultimi anni in considerazione dei sempre maggiori risultati positivi che tale strumento sta registrando nella lotta alle frodi all'IVA intracomunitaria.

E' proseguita inoltre la collaborazione con l'OLAF, con il quale è stata costantemente attuata una sinergia amministrativa e uno scambio informativo concernente frodi o situazioni di rischio che hanno contribuito a rafforzare il rapporto collaborativo e ad aumentare l'efficacia complessiva del sistema dei controlli e del livello di sicurezza.

Nel settore delle accise sono gestite le segnalazioni del sistema comunitario Early Warning System, riguardanti merci fiscalmente sensibili ed attività di mutua assistenza amministrativa, attiva e passiva, relativamente ad operazioni di transito doganale.

Nel settore della mutua assistenza amministrativa in materia doganale è dedicata specifica attenzione al rafforzamento della cooperazione internazionale attraverso la stipula di accordi e convenzioni sul piano bilaterale, comunitario e multilaterale.

In particolare, sono state poste in essere molteplici attività per la negoziazione di accordi con Paesi terzi, quali il Messico, gli Emirati Arabi Uniti, l'Egitto, il Giappone, la Bolivia, La Tunisia e il Marocco con l'obiettivo di garantire una sempre maggiore sicurezza e regolarità all'interscambio commerciale.

Nell'ambito dei rapporti con la Repubblica Popolare Cinese, assume significativo rilievo - in termini di risultati operativi - l'attività di controllo "a posteriori" effettuata a seguito degli esiti della mutua assistenza amministrativa in materia doganale (di cui all'Accordo CE-Cina) e della procedura di cooperazione amministrativa in materia di origine.

E' stato inoltre stipulato un Accordo di cooperazione operativa tra l'Agenzia e l'Amministrazione doganale della Repubblica Popolare Cinese per un gemellaggio tra l'ufficio delle Dogane di Genova e la Dogana portuale di Tianjin.

Si segnala, altresì, che è stata intensificata l'attività di cooperazione con le Amministrazioni doganali di Francia e Spagna (nell'ambito di un'intesa trilaterale) e di Malta, Cipro e Grecia (nel contesto di una iniziativa quadrilaterale) allo scopo di accrescere la reciproca collaborazione nel mercato interno, nonché di convenire posizioni il più possibile coordinate in ordine a tematiche di reciproco interesse, che riguardano in particolare l'area mediterranea orientale.

Di notevole rilievo è anche la cooperazione con i Paesi asiatici nel contesto delle relazioni ASEM (Paesi membri dell'Europa e dell'Asia) e l'avvio, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, del tavolo negoziale dell'ACTA (Anticounterfeiting Trade Agreement).

Nell'ambito del piano di azione CE-USA, l'Agenzia continua ad assicurare il proprio qualificato contributo alla iniziativa sulla sicurezza dei container (CSI) mediante l'utilizzo delle apparecchiature scanner localizzate nei porti ed un approccio comune alla gestione dei rischi.

Particolare attenzione è rivolta anche all'assistenza tecnica a favore dei Paesi terzi per favorirne ed accelerarne il processo di integrazione in ambito doganale, sia per gli aspetti amministrativi che operativi.

A tal fine, nel contesto dello sviluppo delle politiche di vicinato promosse dalla Commissione europea, l'Agenzia partecipa a diverse iniziative di cooperazione e di assistenza tecnica. Tali attività si rivelano significative non solo per la visibilità e il prestigio internazionale che le stesse conferiscono, ma anche perché assicurano tra i soggetti coinvolti una stretta collaborazione amministrativa, favorendo lo sviluppo degli scambi commerciali bilaterali in un clima di maggiore trasparenza e sicurezza. Tra queste iniziative si inseriscono i progetti di gemellaggio, il cui onere finanziario per la realizzazione è esclusivamente a carico della Commissione europea.

L'Agenzia si è aggiudicata numerosi progetti di gemellaggio (Marocco, Giordania, Lituania, Turchia e Serbia) ed ha, pertanto, fornito attività di assistenza tecnica e formazione attraverso la definizione del relativo piano di lavoro con l'individuazione, nel dettaglio, delle singole attività da svolgere in collaborazione con l'Amministrazione doganale del Paese beneficiario. Dette attività hanno riguardato sia la pianificazione e l'organizzazione delle azioni di assistenza sia la realizzazione dei singoli interventi formativi.

Infine, per quanto riguarda la Turchia, l'Agenzia si è aggiudicata due progetti comunitari di gemellaggio, uno in materia di NCTS e l'altro su ITMS. Il progetto relativo all'NCTS (New Computerised Transit System) mira a fornire assistenza tecnica e formazione all'Amministrazione doganale turca per uniformarsi alla legislazione comunitaria in materia di transito comune. Il gemellaggio relativo all'ITMS (Integrated Tariff Management System) è finalizzato, invece, al rafforzamento ed alla modernizzazione della Amministrazione turca, con particolare riguardo alla realizzazione di sistemi informatici compatibili con quelli comunitari, per i settori della tariffa doganale, della classificazione tariffaria e dell'origine delle merci.

Tali progetti prevedono l'effettuazione in loco di azioni finalizzate alla preparazione dell'Amministrazione doganale turca all'utilizzo dei sistemi doganali NCTS ed ITMS, installati e resi operativi da soggetti privati contrattualizzati dalla Commissione europea.

L'Agenzia si è infine aggiudicata un gemellaggio con la Croazia in materia di Export Control System (ECS).

Merita di essere sottolineato che la stretta collaborazione che si instaura con il Paese beneficiario, oltre a rafforzare i rapporti commerciali tra le Parti, può facilitare anche la stipula di accordi intergovernativi bilaterali di mutua assistenza amministrativa in materia doganale, come è accaduto con il Regno Hascemita di Giordania, oppure può portare a rivedere quelli già esistenti per estenderne il campo di applicazione a seguito dell'evoluzione del contesto internazionale e dei nuovi orientamenti dell'OMD in materia di sicurezza e controllo, come si è verificato con il Marocco.

Molteplici iniziative sono state realizzate anche nell'ambito del Programma comunitario TACTA (Technical Assistance to Customs and Tax Administrations), finalizzato a fornire

assistenza tecnica nei settori doganali e fiscali alle Amministrazioni dell'Albania, della Bosnia - Erzegovina, del Kosovo, del Montenegro e della Serbia.

In tale contesto è stato sottoscritto dall'Agenzia e dai competenti Servizi della Commissione europea il Service Contract per la gestione del Programma, affidata al Consorzio pubblico-privato "I.T.A.C.A.", di cui l'Agenzia delle Dogane è capofila. Sul tema, l'Agenzia ha organizzato, nel corso del 2008, il Secondo Forum sulla Cooperazione Regionale nell'area balcanica, per la creazione di un "Forum Regionale" permanente con regole condivise e concordate da parte dei vertici delle Amministrazioni interessate.

L'iniziativa si è posta l'obiettivo di realizzare una maggior cooperazione istituzionale ed amministrativa al fine di ottenere una più efficace prevenzione e repressione delle frodi e dei traffici illeciti, nonché di creare le condizioni per la semplificazioni delle procedure doganali, con conseguenti positivi sviluppi per l'interscambio commerciale tra l'Italia e detti Paesi.

Al citato Consorzio I.T.A.C.A. è stata, inoltre, affidata dalla Commissione europea la gestione del progetto SEMS (South East Europe Messaging System), un sistema di messaggia elettronica che favorisce lo scambio di dati sicuro ed in tempo reale tra le Amministrazioni coinvolte, nei settori delle imposte dirette ed indirette.

Si segnala, infine, che l'Agenzia delle Dogane, in qualità di capofila, unitamente alla SOGEI, alla società Sviluppo Globale G.E.I.E., nonché a tre società macedoni, specializzate nel settore gestionale ed informatico, ha costituito il Consorzio IT@MAC che si è aggiudicato la gara per la fornitura all'Amministrazione doganale macedone di un sistema informatico, il cui software ha come base quello attualmente utilizzato dall'Agenzia, che dovrà essere adeguato alle specifiche necessità delle Dogane macedoni.

	ANNO	PROGETTO
1	2005-2006	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale slovacca
2	2005-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale del Regno del Marocco (Agenzia e MISE)
3	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale della Repubblica di Tunisia
4	2006-2008	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale del Regno Hashemita di Giordania
5	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale polacca
6	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale bulgara
7	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale ungherese
8	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale slovacca
9	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale libanese
10	2007-2008	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale lituana
11	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale croata
12	2007-2009	Progetto "Mezzogiorno-Balceni"
13	2008-2009	Progetto TACTA
14	2008-2009	Progetto SEMS
15	2008-2010	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale turca in materia di NCTS
16	2008-2010	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale turca in materia di ITMS
17	2009-2011	Progetto per il "Supporto Regionale per l'aggiornamento, l'implementazione ed il monitoraggio delle strategie per la Gestione Integrata delle Frontiere e lo sviluppo di iniziative regionali e transfrontaliere"
18	2009-2011	Tender "CDPS" (Customs Declaration Processing System), bandito dall'Amministrazione doganale macedone

Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti in corso

	ANNO	PROGETTO
1	2010-2011	Progetto in materia di “esercizio regionale sui blueprints doganali e fiscali”
2	2010-2011	Nuovo Progetto “Dogane Area Balcanica”
3	2011	Gemellaggio con l’Amministrazione doganale turca in materia di laboratori chimici
4	2010-2012	Progetto SEED (<i>Systematic Electronic Exchange of Data</i>)
5	2010-2012	Progetto in materia di “assistenza tecnica per lo sviluppo della roadmap per la gestione delle frontiere e per la realizzazione di uno studio dei punti di frontiera” a favore del Governo turco
6	2010-2012	Gemellaggio con la Georgia in materia di rafforzamento dei Servizi doganali, sanitari, veterinari e fito-sanitari
7	2010-2012	Gemellaggio con la Serbia in materia di rafforzamento della capacità amministrativa ed operativa dell’Amministrazione doganale e di quella fiscale
8	2012	Gemellaggio con le Dogane albanesi concernente il “rafforzamento della capacità amministrativa e operativa”.

Gli accordi con le Associazioni

Al fine di sviluppare una efficace cooperazione tra l'Agenzia delle Dogane ed il mondo delle imprese e dei consumatori allo scopo di prevenire e contrastare con maggior efficacia i traffici illeciti di prodotti contraffatti e di merci usurpative, unitamente alle altre infrazioni alla normativa doganale, l'Agenzia ha stipulato numerosi memorandum di intesa (vedi scheda allegata) con importanti associazioni di categoria.

Scopo di tali memorandum è innanzitutto quello di facilitare il colloquio tra la dogana e le imprese, e per tale ragione è stato istituito, con le associazioni firmatarie dei predetti memorandum, un tavolo tecnico di confronto che si riunisce periodicamente nell'ambito del quale vengono discusse le esigenze e le relative proposte di soluzione prospettate dai soggetti partecipanti al tavolo stesso.

Altra finalità dei memorandum è quello di svolgere, attraverso le associazioni di categoria, un'efficace azione di promozione e di diffusione della conoscenza tra le imprese associate dei nuovi strumenti attivati dall'Agenzia per la tutela dei diritti intellettuali e per una semplificazione dei controlli doganali quali il progetto FALSTAFF e lo status comunitario di Operatore Economico Autorizzato (AEO).

MEMORANDUM DI INTESA PER LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE

STIPULATI DALL'AGENZIA DELLE DOGANE

	SIGLA	ASSOCIAZIONE	DATA STIPULA
1	FAPAV	Federazione antipirateria audiovisiva	15.01.2002
2	FPM	Federazione contro la pirateria musicale	15.01.2002
3	SNB REACT	Associazione cooperativa d'impresa olandese	09.09.2002
4	ANCI	Associazione nazionale calzaturifici italiani	11.04.2003
5	ASSUTEL	Associazione nazionale aziende degli utensili elettrici	04.07.2003
6	IMQ	Istituto del marchio di qualità	04.07.2003
7	ANIE	Associazione nazionale industrie elettriche	22.07.2003
8	INDICAM	Istituto di contromarca per la lotta alla contraffazione	03.09.2003
9	FEDERCONSUMATORI	Federconsumatori	29.03.2004
10	ASSOGIOCATTOI	Assogiocattoli	31.03.2004

11	FEDERLEGNO - ARREDO	Federlegno - Arredo	21.04.2004
12	CONFINDUSTRIA	Confindustria	03.06.2004
13	CONFAPI	Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria	22.06.2004
14	ASSICOR	Associazione intercamerale di coordinamento per lo sviluppo produttivo dell'oreficeria, argenteria ed affini	22.02.2005
15	SISTEMA MODA ITALIA	Associazione Italiana delle industrie della filiera tessile abbigliamento	28.02.2005
16	Associazione Tessile Italiana	Organo di rappresentanza collettiva delle imprese che operano nell'ambito della filiera tessile italiana	28.02.2005
17	Federazione Tessilvari	Federazione italiana industriali dei tessili vari e del cappello	28.02.2005
18	A.N.F.A.O.	Associazione Nazionale Fabbricanti Articoli Ottici	19.04.2005
19	ASSOCOMAPLAST	Associazione nazionale costruttori di macchine e stampi per materie plastiche	18.05.2005
20	UNINDUSTRIA TREVISO	Unione degli industriali della provincia di Treviso	26.05.2005
21	UNIDI	Unione Nazionale Industrie dentarie	07.09.2005
22	Assindustria Ascoli Piceno	Associazione Industriale Ascoli Piceno	09.09.2005
23	Unindustria Padova	Unione degli industriali della provincia di Padova	17.10.2005
24	Assindustria Firenze	Associazione degli industriali della provincia di Firenze	19.10.2005
25	Associazione Industriale Bresciana	Associazione degli industriali della provincia di Brescia	24.01.2006
26	Federacciai	Federazione che rappresenta le Imprese Siderurgiche Italiane	21.06.2007
27	UCIMU-SISTEMI	UCIMU-SISTEMI PER PRODURRE, Associazione Costruttori Italiani Macchine Utensili, Robot e Automazione	10.07.2007
28	ASSOPROM	Associazione Italiana Produttori e Distributori Articoli Pubblicitari e Promozionali	21.05.2008
29	CONFCOMMERCIO	Confederazione Generale Italiana del Commercio, del Turismo, dei Servizi, delle Professioni e delle PMI	18.06.2008

30	ANIMA	Federazione delle Associazioni Nazionali dell'Industria Meccanica varia ed Affine	25.07.2008
31	ANVE	Associazione Nazionale Vivaisti Esportatori	19.05.2009
32	AESVI	Associazione Editori Software Videoludico Italiana	02.11.2009
33	FARMINDUSTRIA	Farminindustria - Associazione delle imprese del farmaco	02.11.2009
34	COLDIRETTI	Confederazione Nazionale Coldiretti	26.1.2010
35	ANIE	Federazione Nazionale Imprese Elettriche ed Elettroniche	27.04.2010
36	SIAE	Società Italiana degli Autori ed Editori	10.05.2010
37	ASSOROLOGI	Associazione produttori e importatori orologi e forniture per orologeria	26.01.2011

Riconoscimenti e premi

Nell'anno 2003 l'European Institute of Public Administration con il supporto dell'Information Society Technologies Programme della Commissione europea ha avviato il programma **eEurope Awards** al fine di riconoscere e premiare le iniziative europee dal forte contenuto innovativo nel campo dell'e-government, segnalando i casi di best practice europei, per promuovere così lo scambio di esperienze e abilità tra gli Stati membri.

Il premio viene assegnato con cadenza biennale.

L'Agenzia delle Dogane è stata premiata nelle quattro edizioni finora realizzate.

- **eEurope Awards for eGovernment 2009 - Good Practice Project'** nella categoria "eGovernment enabling administrative efficiency and effectiveness per il progetto **"Il Trovatore"** finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFid nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container ma soprattutto ad acquisire elementi per individuare un nuovo modello organizzativo e procedurale di riferimento, applicabile a diversi scenari portuali ed anche aeroportuali.
- **eEurope Awards for eGovernment 2007 – best practice** nella categoria "Better public services for growth and jobs" al sistema informatico dell'Agenzia delle Dogane denominato **A.I.D.A.** (Automazione Integrata Dogane e Accise).
- **Menzione d'onore per il progetto FALSTAFF nell'ambito della manifestazione eEurope Awards for eGovernment 2005 (Manchester, 25 novembre 2005)** . La manifestazione organizzata dall'EIPA (European Institute for Public Administrations - Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione) con cadenza biennale intende premiare i progetti di innovazione che si sono maggiormente distinti nel settore dell'innovazione tecnologica e promossi dalle pubbliche amministrazioni o enti locali di tutti paesi aderenti all'Unione Europea o in via di adesione. La motivazione della giuria è la seguente: "**FALSTAFF** costituisce un progetto innovativo ed ambizioso per contrastare il fenomeno della contraffazione nel mercato unico e può essere un eccellente esempio per gli altri uffici doganali europei nonché per migliorare e rendere più efficace la cooperazione tra gli Stati dell'Unione Europea".
- **Riconoscimento di best practice per il progetto FALSTAFF nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Training and development of human resources in public administrations in the member states of the European Union" condotta nel 2005 (Manchester, 24 novembre 2005).** L'indagine, promossa dal ministero italiano della funzione pubblica, e affidata ad EIPA, l'Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione, ha avuto l'obiettivo di selezionare le migliori best practice della pubblica amministrazione nel campo della formazione attraverso una ricognizione delle metodologie formative più utilizzate e la diffusione di un questionario relativo alle pratiche formative e di sviluppo delle risorse umane (inviato a circa 200 organizzazioni europee);

1. **Best Practice per il progetto S.TRA.D.A. (Sistema di TRAnsito Doganale Automatizzato) nell'ambito della manifestazione eEurope Awards for eGovernment 2003 (Como, 8 luglio 2003).** La manifestazione organizzata dall'EIPA (European Institute for Public Administrations - Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione) con cadenza biennale intende premiare i progetti di innovazione che si sono maggiormente distinti nel settore dell'innovazione tecnologica e promossi dalle pubbliche amministrazioni o enti locali di tutti paesi aderenti all'Unione Europea o in via di adesione. La motivazione della giuria è la seguente: "Il progetto STRADA che rappresenta la soluzione adottata dall'amministrazione doganale italiana nell'ambito del progetto NCTS consente di:
 - unificare e semplificare le procedure di transito
 - agevolare la circolazione delle merci;
 - prevenire e combattere le frodi."
1. Premio CIONET Italia Award 2012 "Per la realizzazione del sistema di gestione logistica, mediante l'uso di tecnologie innovative e con un coefficiente di riutilizzabilità rilevante anche in ambito internazionale";
2. Concorso **Premiamo i risultati - anno 2010 (bandito dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione)**: menzione speciale per il progetto "Il Trovatore" per il miglioramento del servizio erogato e della soddisfazione dei relativi clienti per aver attuato nel 2009 un piano di miglioramento che ha coinvolto diffusamente l'organizzazione e gli stakeholder e raggiunto tutti i risultati attesi. Il progetto "il Trovatore" è finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFID (identificazione a radio frequenza) nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container e il monitoraggio, ai fini di controllo, delle merci.
3. **Premio WCO Trophy 2008 Yolanda Benitez per il contrasto alla contraffazione e alla pirateria (Bruxelles, 27 giugno 2008).** Il premio è stato consegnato a Bruxelles, presso la sede dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane dal Segretario Generale, Michel Danet, nel corso dei lavori della 112^a sessione del Consiglio. Alla luce delle numerosissime candidature avanzate (l'OMD conta 169 membri) il riconoscimento assume un particolare rilievo.
4. **Premio "Ambiente e legalità" al dr. Giuseppe Peleggi (Enaoli – Grosseto, 11 agosto 2007).** Il premio è stato assegnato da Legambiente, quale attestato di merito destinato ai magistrati, agli uomini delle forze dell'ordine e della società civile che si sono particolarmente distinti nella lotta alle ecomafie ed alla criminalità ambientale.
5. **3° posto al WCO Trophy 2006 per il contrasto alla contraffazione e alla pirateria (Bruxelles, 30 giugno 2006).** Il premio è stato consegnato a Bruxelles, presso la sede

dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane, dal Segretario Generale dell'OMD, Michel Danet, nel corso del World Customs Exhibition 2006; nello specifico, sono state premiate le dogane di Corea del Sud, primo premio, Ungheria, secondo premio, ed in terza posizione, a pari merito, l'Agenzia delle Dogane Italiane e l'amministrazione doganale francese.

6. **1° posto Global Anti-Counterfeiting Award 2006 (Parigi, 14 giugno 2006).** Il Global Anti-counterfeiting Award è un prestigioso premio promosso da Authentication News , rivista internazionale che si occupa delle tematiche dell'autenticazione e della sicurezza dei prodotti, pubblicata dal gruppo Reconnaissance International (New York e Londra) e da GACG (Global Anti-Counterfeiting Group) network costituito dalle più importanti associazioni per la lotta alla contraffazione dei maggiori paesi occidentali (ACG inglese, APM tedesco, Andema spagnolo, Union des Fabricants e Comité Colbert francesi, IACC americano, etc.) e di alcuni paesi dell'est del mondo (Cina, India). L'Italia è rappresentata nel GACG da Indicam, Istituto creato nel 1987 da Centromarca, che rappresenta centinaia di aziende, associazioni, enti, studi professionali, organizzazioni impegnati nella lotta alla contraffazione dei prodotti di marca. Il premio, che si articola in quattro categorie (Organismi pubblici, Associazioni, Aziende, Media) è giunto all'ottava edizione e nel passato è stato assegnato a prestigiose organizzazioni come US Customs e DG Taxud della Commissione Europea. La motivazione che evidenzia come nel 2005 sono stati ben oltre 11 milioni i prodotti contraffatti sequestrati dall'Agenzia delle Dogane e che il successo di tali risultati è frutto della maggior efficacia ed efficienza dei controlli operati dall'Agenzia delle Dogane è può essere ricondotto principalmente a due fattori:

- lo sviluppo di una banca dati multimediale dei prodotti autentici integrata nel sistema informativo doganale (progetto FALSTAFF);
- un costante dialogo con tutti i portatori di interessi sui diritti di proprietà intellettuale attraverso un comitato tecnico (tavolo “impresa-consumatori-dogane”) che con frequenza pressoché mensile discute sulle implementazioni delle procedure di controllo e sui connessi sviluppi tecnologici.

7. **1° Posto tra le Pubbliche Amministrazioni Centrali al Premio Qualità PP.AA. 2006 (Roma, 12 maggio 2006)** . Il premio, assegnato nell'ambito del Forum PA 2006, è stato istituito con bando della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica (G.U. n.110 del 15.5.2005) al fine di estendere, in Italia, un sistema standardizzato, a livello europeo, di valutazione delle performance in un ottica di orientamento all'eccellenza. L'iniziativa promossa dal citato Dipartimento in collaborazione con il Foromez, la Confindustria, l'APQI (Associazione Premio Qualità Italia) e il CNCU (Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti) è finalizzata a riconoscere e valorizzare nelle Organizzazioni pubbliche italiane, l'adozione di modalità di gestione che mirano all'eccellenza. La partecipazione al Premio ha visto l'applicazione di un percorso metodologico – ispirato al modello CAF (Common Assessment Framework) – volto a

valutare l'organizzazione, il funzionamento delle Strutture ed i risultati secondo diverse prospettive di analisi.

8. **1° Posto Premio Indicam 2005 – (Milano, 4 luglio 2005).** In occasione dell'assemblea annuale 2005, si è svolta la **I edizione del premio Indicam**, destinato ogni anno a individuare interventi di contrasto della contraffazione particolarmente efficaci e meritevoli svolti nell'anno precedente e segnalarne i protagonisti. Per la categoria Pubblica Amministrazione il Premio è stato assegnato all'Agenzia delle Dogane con la seguente motivazione: *“Per l'eccellente attività di coordinamento e stimolo del controllo doganale anticontraffazione nel 2004”*.
9. **Premio SteerCargo 2003 per il progetto CARGO (Roma, 14 giugno 2003).** Il premio è stato riconosciuto da SteerCargo, gruppo costituito recentemente dai principali protagonisti del trasporto commerciale aereo (quali i vettori cargo, le compagnie nazionali e internazionali) che si sta occupando del rilancio del settore del trasporto aereo. La motivazione della giuria è la seguente: *“Il progetto Cargo, inserito in quello più globale di “dogana telematica”, permette il continuo controllo elettronico del flusso delle merci e con l'acquisizione telematica delle informazioni i servizi che si occupano di antifrode hanno la possibilità di poter individuare subito la merce sospetta. Le operazioni così automatizzate agevolano e semplificano gli scambi, promuovono la competitività delle imprese nazionali e attirano, al tempo stesso, sempre più correnti di traffico verso gli aeroporti e i porti italiani. Il sistema è già in sperimentazione in tredici porti e i risultati sono apprezzabili e perfettamente compatibili con il sistema europeo.”*



**Audizione presso le Commissioni Quinta e Sesta riunite del Senato
Disegno di legge 3382 di conversione in legge del decreto-legge 87/2012**

**Intervento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane
Giuseppe Peleggi**

**I Processi di razionalizzazione organizzativa in corso
e quelli postulati dalle norme**

Roma 10 luglio 2012

I Processi di razionalizzazione organizzativa in corso e quelli postulati dalle norme

1.

Con il decreto legge 87/2012 il Governo ha varato un'operazione di riassetto organizzativo delle principali articolazioni dell'Amministrazione finanziaria. All'articolo 3, il decreto ha previsto, in particolare, l'incorporazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle Dogane, a decorrere dalla data di conversione del decreto legge medesimo.

Il decreto affianca al piano di riordino misure di riduzione delle dotazioni organiche (articolo 4). Per la "Agenzia delle dogane e dei monopoli", si tratterà di apportare una ulteriore riduzione (del 10% della spesa) alla dotazione del personale non dirigenziale oltre a quella derivante dal calcolo del solo personale di ruolo (e non già della dotazione organica) dell'Amministrazione dei Monopoli all'atto dell'incorporazione (ovvero di definizione della "dotazione organica provvisoria"). Per il personale dirigenziale è previsto un quoziente limite da raggiungere attraverso le riduzioni che si renderanno necessarie: il rapporto tra personale dirigenziale di livello non generale e personale non dirigente non dovrà essere superiore a 1 su 40 e il rapporto tra personale dirigenziale di livello generale e personale dirigenziale di livello non generale non dovrà essere superiore a 1 su 15. Queste riduzioni dovranno essere apportate, in base al comma 1 dell'articolo 4, entro il 31 ottobre 2012. Il decreto detta al comma 5 dell'articolo 4, i principi da osservare nella riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali ovvero nella soppressione degli uffici. Si tratta di criteri da adottare in alternativa (popolazione residente, addetti all'ufficio, dislocazione in stabili in locazione passiva) oppure "di norma" (gli incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale non hanno mai competenza infraregionale; gli incaricati di funzioni di livello dirigenziale non generale non hanno mai competenza infraprovinciale, salvo che per le città metropolitane; gli uffici infraprovinciali sono retti da funzionari).

2.

Le sinergie e gli incrementi di efficienza consentiti dall'operazione di riassetto Dogane/Monopoli non prestano a una facile e immediata valutazione. Nel breve periodo è più facile immaginare gli effetti sulle macrostrutture organizzative piuttosto che quelli derivanti da eventuali economie nell'assunzione di molteplici competenze in capo agli stessi uffici operativi, molto difficili da stimare a priori in presenza di reti operative non immediatamente sovrapponibili. Per quanto riguarda le macrostrutture, si possono pensare sin da oggi progressivi adeguamenti, nel quadro dei vincoli previsti dal decreto, intesi come indicazioni per un ulteriore programma pluriennale di razionalizzazioni.

3.

L'Agenzia delle Dogane ha intrapreso già da qualche anno un percorso di razionalizzazione organizzativa, anche – ma non soltanto – sulla base di specifici impulsi provenienti dal legislatore. In particolare, a fine del 2008 è stato varato un piano di riordino che, nel rispetto dei risparmi e dei tagli richiesti dal decreto legge 112/2008, ha sostanzialmente trasformato il ruolo delle direzioni territoriali (divenute ormai tutte – con la sola eccezione di Lombardia, Sicilia e Liguria – di respiro interregionale). Parallelamente, con l'adozione del nuovo Regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 241/1990, è stato disposto il più ampio decentramento di tutti i compiti di amministrazione attiva agli uffici di terzo livello (Uffici delle dogane), retti da dirigenti di seconda fascia o da funzionari incaricati di funzioni dirigenziali. Presso le direzioni territoriali (rette da dirigenti di prima fascia) sono state concentrate tutte le funzioni esecutive di supporto (come la gestione economico amministrativa del personale, la logistica e altro) già in carico agli Uffici delle dogane, consentendo di liberare risorse a favore delle attività operative e recuperando efficienza e uniformità all'organizzazione dell'Agenzia nel suo complesso.

4.

Prima del varo definitivo, intervenuto agli inizi del 2011, il nuovo modello organizzativo territoriale ha conosciuto una significativa fase di sperimentazione su due strutture interregionali “pilota” (le Direzioni interregionali Campania/Calabria e Piemonte/Valle d'Aosta). La progressiva attivazione del nuovo assetto organizzativo, oltre che funzionale per la verifica delle ricadute del modello riformato, è stata disegnata tenendo presente l'esigenza di favorire la fisiologica uscita del personale dirigenziale, in particolare quello responsabile di uffici di livello generale, e contenere al massimo eventuali contenziosi.

I tagli resi possibili dalla riforma organizzativa hanno consentito un risparmio a regime (a partire dal 2011) di circa 5 milioni di euro annui (1 milione per il taglio delle posizioni dirigenziali generali e 4 milioni per il taglio delle posizioni dirigenziali di seconda fascia).

5.

Portato a termine il ridisegno delle strutture nel corso di un biennio, il piano ha posto le basi per ulteriori razionalizzazioni. In particolare, deve ancora dispiegare pienamente i suoi effetti la liberazione di risorse dalle direzioni territoriali a favore degli uffici operativi, liberazione che si sta realizzando progressivamente.

Nel corso del 2011 si è chiesto a tutti i dirigenti non generali di stimare il fabbisogno complessivo di personale per il proprio ufficio (articoli 16 e 17 riformati del decreto legislativo 165/2001). La somma delle indicazioni provenienti dai dirigenti – ed espresse senza alcun vincolo – ha condotto a stimare in 11.400 unità la dotazione organica desiderabile, di 400 unità superiore a quella vigente. Considerando non ancora pienamente prodottisi gli effetti della riorganizzazione e ragionevolmente comprensive di una certa percentuale di inefficienza inerziale le previsioni dei dirigenti, si può concludere che la dotazione organica vigente non sovrastima certamente di molto l'effettivo fabbisogno di personale così come percepito dalla dirigenza.

6.

L'Agenzia ha tuttavia assunto ulteriori iniziative per incrementare l'efficienza dell'organizzazione. A fine 2011, si è dato avvio a un monitoraggio sulle strutture periferiche, per individuare articolazioni organizzative da considerarsi superate ovvero da istituire alla luce dell'evoluzione dei traffici commerciali. Fermi restando gli esiti di questa revisione periodica che ha già portato a ridurre il numero delle sezioni operative territoriali (sono state soppresse le Sezioni operative territoriali di Carpi, Porto Garibaldi, San Vitale, Zenna e Ventimiglia) e che sta portando a rivedere l'articolazione degli Uffici delle dogane (è stato istituito un terzo ufficio delle dogane a Milano, mentre altri di livello provinciale potrebbero essere soppressi), una ulteriore fase del processo di razionalizzazione interesserà soprattutto le direzioni centrali e potrà essere pianificata entro l'anno, tenendo conto naturalmente delle prescrizioni del decreto 87/2012 così come si consolideranno a seguito dell'esame parlamentare.

7.

In base al decreto legge 87/2012 (articolo 3, comma 5), la dotazione organica provvisoria del personale non dirigenziale della nuova Agenzia (Dogane+Monopoli+Assi) dovrà essere definita alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto medesimo. Supponendo che a quella data le cifre non si discostino molto da quelle attuali, la dotazione provvisoria assommerebbe a circa 13.485 unità (11.040 di dotazione organica teorica del personale dell'Agenzia delle Dogane + 2.430 di personale di ruolo dei monopoli attualmente in servizio + 15 unità provenienti dall'Assi e attualmente impiegate nel settore scommesse).

Sulla spesa corrispondente a questa dotazione teorica provvisoria andrebbe operato un taglio del 10%. Si può ipotizzare che il taglio di spesa si traduca in un taglio percentuale quasi equivalente del numero delle posizioni in dotazione organica (il 10% circa di 13.485, ovvero una cifra intorno a 1.300/1350). Se il taglio di 1.300 si commisura alla dotazione teorica attuale della sola Agenzia delle Dogane (11.040), si ottiene una percentuale di taglio che sfiora il 12% (1.300/11.040).

In ogni caso, effettuato il taglio di 1.300, la dotazione organica complessiva della nuova Agenzia sarebbe di 12.185 unità (13.485 – 1.300). Oggi il personale effettivamente in servizio risulta essere pari a 9.200 + 2.430 + 15 = 11.645 unità circa. Il decreto fa salve le procedure concorsuali e di mobilità già avviate. L'Agenzia ha già avviato una procedura di mobilità intercompartimentale per circa 580 unità (procedura con avviso pubblico). Supponendo che la procedura dispieghi quasi pienamente i suoi effetti, il totale degli effettivi a fine anno sarebbe di circa 12.200. Considerate anche le cessazioni che interverranno sino alla fine dell'anno, si può dire che il taglio porterà la dotazione organica a filo degli effettivi.

8.

Difficilmente, peraltro, il tasso di successo del piano di mobilità supererà il 60% (ovvero 350/400 unità su 580). Sotto il profilo operativo la sola Agenzia delle Dogane potrebbe contare a fine anno su circa 9.400/9500 unità, un dato solo leggermente cedente rispetto alla media del decennio trascorso ma del tutto provvisorio. Occorre infatti considerare un tasso di cessazioni annue superiore al 3%, di talché nel giro di un biennio si tornerebbe, se non vi fosse la possibilità quantomeno di acquisire nuovo personale in

mobilità, su livelli decisamente più bassi, inferiori alle 9.000 unità. Vero è che vi è spazio per razionalizzazioni. Ma queste sono state rese più agevoli nel recente passato da un minimo di ricambio generazionale. Inoltre, accanto agli incrementi di efficienza andrebbero messi in conto incrementi nei livelli di attività. Per esempio attraverso l'ulteriore estensione degli orari di lavoro (l'estensione dell'orario della dogana è una misura implicita di politica industriale perché attrae traffico commerciale e riduce i costi per gli operatori interni).

9.

Il comma 1 dell'articolo 4 del decreto legge 87/2012 prevede poi che si apportino entro il 31 ottobre 2012 una ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali (di livello generale e non generale) e delle relative dotazioni organiche in misura non inferiore al 20% per il Ministero. Per le Agenzie, la riduzione deve essere tale che il rapporto tra posizioni dirigenziali di seconda fascia e personale livellato non sia superiore a 1 a 40, mentre il rapporto tra dirigenti di prima e di seconda fascia non dovrebbe essere superiore a 1 a 20 per l'Agenzia delle Entrate e a 1 a 15 per l'Agenzia delle Dogane. Riteniamo che i rapporti in questione debbano riferirsi alle dotazioni teoriche.

10.

Di conseguenza la nuova dotazione degli enti accorpati già netta del taglio (12.185), considerato il quoziente di 40, consente una dotazione teorica massima di seconda fascia pari a 305. Se la dotazione della somma degli enti è superiore occorrerà ridurla. La dotazione teorica dei dirigenti di seconda fascia, si ottiene – sempre in base all'articolo 3, comma 5, del decreto - come somma della dotazione organica teorica di seconda fascia dell'Agenzia delle Dogane, pari a 256, con il numero di dirigenti di ruolo in servizio presso i Monopoli (sarebbero oggi in numero di 29) e i dirigenti dell'ASSI (zero unità). Il tutto sarebbe pari a 285. Non vi sono quindi riduzioni obbligate da operare. Nulla vieta, naturalmente, all'Agenzia di effettuare ulteriori razionalizzazioni. Ed è probabile che esse intervengano più nella riduzione che nella creazione di nuovi uffici.

11.

Sempre seguendo le indicazioni del decreto 87/2012, le 285 posizioni di seconda fascia implicano un tetto a quelle di prima fascia pari a 19 (in base al rapporto 1 a 15). La nuova dotazione teorica provvisoria di prima fascia, in base alle indicazioni del decreto (sempre articolo 3, comma 5) dovrebbe essere di 25 unità. Il taglio alle direzioni di vertice dovrebbe essere di 6 posizioni (equivalente a un taglio del 27% se calcolato sulle 22 posizioni attuali delle dogane). Tale riduzione può realizzarsi – tenuto conto della esigenza di introdurre per gradi le modifiche organizzative e avuto riguardo alla vicenda fisiologica delle cessazioni - entro l'estate del 2014, ovvero nell'arco di un biennio.

12.

Il decreto, al comma 5 dell'articolo 4, detta i principi da osservare nella riorganizzazione e, in particolare, nella riduzione degli uffici territoriali. Non tutti i principi enunciati (sia pure in alternativa o accompagnati dall'espressione "di norma") appaiono pienamente congrui rispetto alle attività dell'Agenzia delle Dogane. Non lo è certamente il principio del numero di residenti (più o meno di 300 mila abitanti). Per sua stessa natura, avendo a riferimento non già una popolazione di residenti ma il variabile flusso dei traffici e la casuale dislocazione di determinate attività economiche, l'Agenzia delle Dogane non potrebbe prendere a riferimento *sic et simpliciter* questo principio per orientare le soppressioni. Di maggiore utilità, ai fini di promuovere ulteriori risparmi, appaiono i criteri fondati sulla quantità di personale in servizio (meno di 30 dipendenti) o sulla sussistenza di locazioni passive. Naturalmente a patto che esistano ulteriori condizioni dal lato della domanda di attività amministrative. Per quanto riguarda gli altri criteri, è opportuno far rilevare come, presso l'Agenzia delle Dogane, non esistano già oggi incarichi di livello dirigenziale generale con competenza infraregionale. Esistono invece incarichi dirigenziali non generali a livello sub provinciale e anche al di fuori delle città metropolitane (Civitavecchia, Gaeta, Civitanova Marche, Tirano, Gioia Tauro, Porto Empedocle). Attualmente nessuno di questi uffici occupa meno di 30 unità (mentre al di sotto di questo livello si collocano Biella, Potenza, L'Aquila e Vercelli) e molti di essi si collocano per importanza delle attività gestite a metà classifica nel complesso degli uffici delle dogane. In realtà, qualche ufficio di livello provinciale potrebbe essere chiuso, non così uffici che fanno riferimento a importanti realtà portuali, sia pure sub provinciali.

13.

L'Agenzia è già impegnata negli ultimi anni in azioni di razionalizzazione e di risparmio. Oltre a quelle già descritte con riferimento all'organizzazione, meritano di essere menzionate quelle riguardanti i settori della formazione e della consulenza. Grazie a un'attenta revisione dei piani formativi e a una più efficiente organizzazione dei corsi, le spese sostenute per la formazione del personale sono state ridotte da € 890.000 nel 2008, a € 425.000 nel 2011. Si noti che l'Agenzia era esclusa dalle specifiche norme di contenimento in virtù del riversamento dell'1% dei costi di funzionamento operato ai sensi dell'articolo 6, comma 21-sexies, del decreto legge 78/2010 (poi legge 122/2010). Quanto alle spese per consulenza, esse non hanno mai rappresentato per l'Agenzia un impegno significativo. Anch'esse sottratte a specifiche norme di contenimento (sempre in relazione all'articolo 6, comma 21-sexies del decreto legge 78/2010) sono state pari a 26.000 euro nel 2009, 26.000 euro nel 2010, e zero nel 2011.

14.

L'Agenzia delle Dogane ha già avviato un programma di razionalizzazione degli spazi allocativi in uso, sia a titolo di locazioni passive sia ad uso governativo, degli interventi manutentivi e dei nuovi contratti di locazione passiva. Ai sensi dell'art. 2 comma 222 della legge 191/2009 (finanziaria 2010) ha provveduto a emanare direttive anche sulla base di quanto comunicato dall'Agenzia del Demanio. Nel quadro delle attività finalizzate alla razionalizzazione degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni Pubbliche ed alla

relativa riduzione della spesa è stato varato il Piano degli interventi, alcuni già realizzati nel 2011 e altri da realizzare tra il 2012 e il 2015, inerenti agli Uffici dell'Agenzia delle Dogane. In particolare, le operazioni presenti nel piano riguardano:

- la chiusura di locazioni passive per il trasferimento di uffici in immobili demaniali/FIP ovvero l'individuazione sul mercato di soluzioni allocative meno onerose;
- la riduzione di superfici utilizzate presso immobili demaniali con conseguente sopravvenuta disponibilità di spazi da assegnare ad altre Amministrazioni che detengono immobili in locazione passiva.

A titolo puramente esemplificativo, si ricordano da ultimo il completamento dell'operazione di unificazione delle 2 sedi dell'Ufficio di Bressanone (BZ), in locazione passiva, in un immobile in uso governativo con un risparmio di spesa pari a 65 mila euro circa e una riduzione della superficie pari a 518 mq (operazione conclusa nel 2011) e la soppressione della Sot di Ventimiglia che ha consentito un risparmio di circa 50 mila euro. Ogni anno verrà elaborato di concerto con l'Agenzia del Demanio il relativo Piano di razionalizzazione.