



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XV LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione della legislazione**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLA  
LEGISLAZIONE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLO  
STATO DI ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO PER  
L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA DI NORME DI CUI  
ALL'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246

7<sup>a</sup> seduta: martedì 20 marzo 2007

Presidenza del presidente FUDA

## I N D I C E

## Audizione del Presidente del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD)

PRESIDENTE:		
– FUDA ( <i>Misto-PDM</i> ), senatore .	Pag. 3, 15, 17	
ALBONETTI ( <i>RC-SE</i> ), senatore . . . . .	10	
SAPORITO ( <i>AN</i> ), senatore . . . . .	9, 11	
		<i>DE MARI</i> . . . . . Pag. 3, 9, 11 e <i>passim</i>

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.*

*Interviene il dottor Giovanni De Mari, presidente del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, accompagnato dal dottor Francesco Paolo Silanos, capo segreteria del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali.*

*I lavori hanno inizio alle ore 11,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Presidente del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione, con particolare riferimento allo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, sospesa nella seduta del 13 marzo scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

La pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà inoltre assicurata anche dalla pubblicazione del resoconto stenografico.

È oggi in programma l'audizione del presidente del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, dottor Giovanni De Mari, che è accompagnato dal dottor Francesco Paolo Silanos, a cui rivolgo il nostro benvenuto e ringrazio per aver aderito al nostro invito. Il dottor De Mari ha già trasmesso alla Commissione un documento ed ha portato con sé una relazione che integrerà ulteriormente il suo intervento. Invito il presidente De Mari a soffermarsi in modo particolare sull'attività di questa categoria in Italia in rapporto anche alle altre nazioni europee e a come quest'ultime hanno regolato questo settore, che è uno dei campi che desta maggiore attenzione, per non dire tensione o maggiore concorrenza.

*DE MARI.* Signor Presidente, nel documento che abbiamo inviato alla Commissione abbiamo tratteggiato la figura dello spedizioniere doganale, che rappresenta un anello della logistica che cura in particolar modo gli aspetti amministrativi e le formalità nello scambio delle merci, dall'importazione all'esportazione e al transito.

Il codice doganale comunitario, sul quale mi soffermerò successivamente, ed il regolamento di esecuzione CEE n. 2454 del 1993 (DAC) rappresentano un vero e proprio testo unico delle disposizioni in materia do-

ganale vigenti a livello comunitario. Ciò significa che agli Stati membri è sottratto in materia doganale il potere legislativo. Il codice doganale comunitario, che contiene il diritto comunitario in materia doganale e ha sostituito un gran numero di testi legislativi, è stato istituito nel 1992 dal regolamento CEE n. 2913. Nel corso degli anni sono stati emanati più regolamenti modificativi, che hanno adeguato le disposizioni all'evoluzione abbastanza veloce, per non dire vertiginosa, del commercio con l'estero.

L'articolo 5 del codice doganale comunitario prevede la rappresentanza in dogana di quello che noi chiamiamo il proprietario delle merci ma che invece nella comunità viene chiamato l'obbligato principale, ovvero il dichiarante. Prevede, inoltre, la facoltà degli Stati membri, fermo restando la possibilità e la libertà degli stessi – e quindi non c'è monopolio – di avvalersi di propri dipendenti, di agire direttamente in dogana o attraverso terzi grazie all'istituto della rappresentanza indiretta; la rappresentanza diretta del proprietario delle merci è riservata agli spedizionieri doganali professionisti in Italia. Nel nostro Paese, quindi, agiamo sulla base e nei limiti del mandato che ci viene fornito dall'obbligato principale.

Recentemente abbiamo richiamato l'attenzione dei nostri iscritti all'albo, sottolineandolo tra l'altro nel codice deontologico, sulla necessità di acquisire agli atti il mandato del proprietario delle merci; infatti, in questa platea variegata, e non stanziale, dei dichiaranti e degli importatori è opportuno acquisire tutti gli elementi necessari per verificare da chi derivi effettivamente il mandato.

Nel processo di modernizzazione del codice uno degli aspetti che è stato particolarmente affrontato dalla Commissione era quello del monopolio: si temeva infatti che questa professione potesse costituire un ostacolo alla realizzazione del mercato interno. Attualmente la modernizzazione del codice doganale è allo studio, nel gioco delle procedure, delle Commissioni, del Parlamento, del Consiglio, del COREPER: si tratta di un gioco abbastanza difficile e farraginoso da capire. Sulla base di alcune pressioni, si è proposto che il codice doganale modernizzato prevedesse norme atte ad innalzare gli *standard* di difesa (in sostanza dopo il 2001) dal terrorismo e da ogni forma di traffico illecito. Stranamente in controtendenza rispetto alla richiesta di un aumento di professionalità e di maggiori controlli, si proponeva, a seguito delle pressioni soprattutto degli inglesi e dei tedeschi (che non prevedono tale figura professionale o la prevedono in maniera diversa) la seguente riforma: eliminare la figura dello spedizioniere doganale.

Noi abbiamo effettuato uno studio, che vi trasmetteremo, sulla rappresentanza in dogana comparata nel mondo, il *custom broker*, come si chiama in alcuni Paesi, e abbiamo dimostrato con questo documento il contrario di quanto affermavano gli esperti della Commissione che, infatti, recentemente hanno rivisto la loro posizione. Mi sembra, tra l'altro, che la questione sia anche all'attenzione dell'OLAF (l'ufficio europeo per la lotta antifrode, all'interno della Commissione europea) e sta rientrando nell'ambito del mercato interno in relazione alla direttiva servizi. Recen-

temente abbiamo incontrato alcuni parlamentari per discuterne ed abbiamo consegnato una documentazione sull'argomento all'onorevole Zappalà.

Allo stato attuale, in Europa, visto che questa attività è disciplinata come professione solo in sei o sette Paesi membri (in alcuni non è una professione ma uno *status*, mentre in altri ancora non esiste), sulla base di un gioco di maggioranza e di compromessi, come rappresentanza in dogana, è già stata prevista la figura di un rappresentante doganale (emendando il comma 27 dell'articolo 4 del codice doganale comunitario) come quella persona fisica o giuridica che compie le operazioni doganali per conto di terzi. Fermo restando, comunque, che ogni Stato membro ha facoltà di disciplinare una professione come tale, la nostra ha comunque una valenza e ha ragion d'essere perché agiamo nel campo della rappresentanza doganale, della consulenza e del contenzioso tributario. Ciò ha fatto cadere le resistenze che c'erano da anni, per esempio, della consorella Fedespedi, che rappresenta le imprese di spedizionieri internazionali, e che si vedeva esclusa dalla rappresentanza in dogana.

La partita adesso si sta giocando sulla formulazione dell'articolo 11 che dovrebbe prevedere i requisiti per l'accesso allo *status* di rappresentante doganale. Ricordo che l'Italia ha recepito, con un provvedimento legislativo del 2000, una direttiva nel settore dei trasporti, prevedendo per i trasportatori addirittura un esame di diritto doganale. Alla luce di ciò, non si capisce perché per un rappresentante doganale, che ha a che fare con una materia così delicata, non si debba prevedere un minimo di conoscenza e di qualificazione doganale. Tra i requisiti sarà altresì prevista la moralità e la capacità finanziaria; sarà anche contemplato l'accertamento dei requisiti professionali.

Nel nostro progetto abbiamo indicato l'opportunità di far sostenere degli esami, degli *stages* universitari, un'anzianità operativa di dieci anni come norma transitoria. Comunque la partita si sta giocando a livello comunitario.

Per quanto riguarda lo scenario, bisogna tener presente che noi siamo protagonisti, come gli altri, del commercio internazionale. Il commercio internazionale da qualcuno viene considerato come un pericolo o un problema; per noi rappresenta, invece, un'occasione di crescita ed un fattore di sviluppo e di progresso. Allora le criticità da dove derivano? Il commercio internazionale una volta aveva una serie di protagonisti ed attori stanziali; pensiamo ai grandi gruppi industriali, agli importatori, alle aziende *leader*, soprattutto nel settore alimentare (ho servito per diverse generazioni la Cirio, la De Rica e la Bertolli) che già per la loro stanzialità davano delle garanzie. Oggi, invece, nel mercato internazionale si affacciano anche soggetti quali il bottegaio o il salumiere dell'angolo della strada che acquistano la loro merce in Cina o in Thailandia.

È chiaro che in questo scenario tutto è più rischioso e quindi diventa essenziale la funzione di controllo. Tutti gli organi dello Stato che svolgono la loro attività in questo ambito necessitano a nostro parere – lo sottolineiamo spesso – di un organico numericamente e professionalmente adeguato. Infatti, non si tratta più di un problema doganale, sanitario o fi-

scales, ma di realizzare un obiettivo, quello del commercio con l'estero, in modo da avere e garantire una fluidità nello scambio delle merci. Da questo punto di vista, però, vi sono due termini della questione (controllo e fluidità) che sono quasi antitetici: infatti, se si vogliono fermare i traffici illeciti è necessario effettuare i controlli, ma se questi ultimi risultano esercitati da un Paese in maniera inadeguata, allora si tende a definirlo come un colabrodo. Bisogna pertanto creare sul piano strutturale, organizzativo e legislativo la possibilità di intervenire rapidamente per effettuare controlli mirati, efficaci e compatibili con il sistema.

Affronto adesso la normativa in materia doganale, tematica su cui si incentra maggiormente l'attenzione della Commissione. In questo campo non c'è il problema di modernizzare, perché le norme comunitarie sono già moderne visto che partono dal 1992, sono state regolamentate nel 1993 e rivisitate nel 2004. Inoltre, vige un regolamento varato nel 2005, su cui mi soffermerò successivamente, che ha previsto un'ulteriore modernizzazione e nel 2010 dovrebbe entrare in vigore il nuovo codice doganale, più semplice e snello, che prevede una riduzione dei regimi doganali.

Il problema, quindi, si pone su altri piani. Il codice doganale comunitario, in quanto fonte di diritto di primo livello rispetto a quello nazionale, di fatto rende inapplicabili tutte le norme evidentemente e chiaramente incompatibili. Infatti, il testo unico delle leggi doganali italiane è stato nella sostanza eroso dal codice doganale comunitario, anche se restano in vigore le norme relative alle materie non disciplinate dal codice medesimo. È ovvio che laddove l'incompatibilità o la compatibilità di una norma sono evidenti il problema non emerge; la situazione si complica invece in presenza di norme non manifestamente incompatibili.

Ricordo, tanto per fare un esempio, che qualche anno fa si pose la questione degli interessi da riscuotere in una determinata fattispecie. In proposito la Commissione europea espresse il parere che i suddetti interessi non dovessero essere riscossi; poiché non esisteva un provvedimento specifico di abrogazione della norma che prevedeva tale riscossione, l'organo amministrativo preposto, in base a quel parere della Commissione, ha emanato una nota con la quale ha caducato la suddetta norma. Ma ciò è stato possibile solo in quella circostanza; non è che in tutti i casi è prevista questa procedura e c'è la certezza di poter intervenire analogamente.

Quindi, per la materia squisitamente doganale – come ho evidenziato nella mia memoria – si pone il problema della abrogazione del regolamento doganale del 1896, tuttora vigente (a cui si richiamava la prima legge in materia doganale del 1940 che però è stata espressamente abrogata dal testo unico del codice delle disposizioni legislative in materia doganale). Analogo problema si pone per un altro provvedimento che affronta il tema delle temporanee importazioni ed esportazioni, il cui contenuto è interamente trattato dal codice, così come per un regolamento che disciplina l'attività della Guardia di finanza, ma che fa riferimento ad un'epoca in cui nei porti non attraccavano navi con 10.000 contenitori,

bensi vascelli a vela ed evidentemente prevede modalità di controllo e di esercizio superate ed inadeguate rispetto alle esigenze attuali.

La materia doganale, in sostanza, è armonizzata ed è disciplinata per regolamenti: lo ripeto. Allora dov'è il problema? Bisogna tener conto che il regolamento comunitario – come è facile immaginare – è il risultato della mediazione di 27 Paesi, quelli che attualmente compongono l'Unione europea, e quindi già di per sé rappresenta un compromesso. Inoltre, tale regolamento viene redatto in lingua inglese e francese e per quanto le traduzioni possano essere effettuate da esperti giuridici, bisogna però considerare, in primo luogo, che non sempre è possibile tradurre alcune espressioni senza in qualche modo alterarne il senso e, in secondo luogo, che le norme in esso previste vanno ad impattare su un tessuto socio-economico diverso. Ogni Paese applica le procedure in considerazione di tale tessuto socio-economico. L'Italia, per esempio, tende a difendere il proprio *made in Italy*, mentre la Lettonia è assolutamente disinteressata a tale aspetto.

Tutto ciò ovviamente crea dei problemi. Immaginate che il territorio doganale comunitario sia una rete: se le maglie di questa rete hanno la stessa dimensione, ovvero se esiste una identica sensibilità in materia di controlli, la questione non si pone ed il traffico delle merci si distribuisce sul territorio secondo le esigenze e le scelte economiche di ciascuno; se invece vi sono delle smagliature, allora il flusso delle merci si comporta come quello dell'acqua e va verso quei Paesi in cui – non per motivi patologici, ma di sensibilità – i controlli non vengono effettuati. Non mi sto riferendo alla Lettonia, all'Ucraina o a Malta, ma ai Paesi del Nord Europa a forte vocazione mercantilista, come l'Olanda. Dal momento che non c'è alcuna norma doganale comunitaria che imponga il controllo sui prodotti alimentari, l'Olanda riserva tale controllo solo al prodotto introdotto sul suo territorio ed immesso al consumo. Quindi, se noi effettuiamo un controllo circoscritto ed invasivo sulla merce che arriva nei porti italiani, l'importatore che non vuole questo tipo di controllo, perché dilata i tempi e genera costi, si rivolgerà al porto di Amsterdam da dove, presa in consegna la sua merce, la trasporterà in Italia al di fuori di ogni controllo.

Per quanto riguarda l'altra materia che ha natura extradoganale, i cosiddetti controlli paradoganali non vengono affidati alla dogana, ma confluiscono nel «momento doganale» (immagino abbiate sentito espressioni come «momento doganale» e «sportello doganale») e vengono effettuati da altre autorità dello Stato, le quali godono di una diversa autonomia, hanno propri orari e sono differentemente dislocate sul territorio. Allora nel «momento doganale» confluiscono una serie di controlli, con procedure, tempi, problematiche e tematiche diversi, che dilatano i tempi delle operazioni doganali.

In Italia si è tentato di porre rimedio a questa criticità – che nell'ambito di seminari e convegni ho definito come «la frammentazione delle competenze fra più organi dello Stato» – con la finanziaria per il 2003, con la quale era stato previsto lo sportello doganale. In tal modo si rite-

neva di essere finalmente arrivati al capolinea. Personalmente, in verità, già da allora sostenni – per motivi che voi siete in grado di accertare, ma che io posso solo immaginare – che tale provvedimento non sarebbe servito a nulla, come del resto tanti altri, e questo perché la sua attuazione era demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto essere emanato e pubblicato entro sei mesi. Non so in che fase allo stato si trovi quel provvedimento; tuttavia, ritengo che se dal 2003 al 2007 non è stato ancora emanato, è evidente che vi saranno state delle resistenze da parte di chi controlla e ritiene, sulla base di differenti motivazioni, che il proprio controllo sia più valido di quello altrui.

Il dato obiettivo comunque è che il suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che avrebbe dovuto essere emanato entro sei mesi, ancora nel 2007 non è stato adottato. D'altra parte anche la legge del 2005 in materia di competitività dei porti non ha avuto un seguito. Ne consegue che l'unica norma che in qualche modo ci aiuta e ci dà una mano nell'espletamento del nostro lavoro è il regolamento comunitario n. 648 del 2005 che stabilisce che per controlli doganali vanno intesi non solo quelli strettamente doganali, ma tutti quelli che gli Stati membri effettuano in dogana attraverso tutte le autorità preposte (ivi comprese quelle sanitarie, veterinarie, fitosanitarie e via dicendo) in quanto effettuati nel «momento doganale». In base a tale regolamento comunitario, i controlli doganali devono essere effettuati se possibile – come testualmente recita la norma – in un solo luogo e momento. C'è anche il DAC (che fissa le disposizioni di applicazione del codice doganale comunitario), ma il problema ancora una volta si ripresenta come criticità del sistema Italia. Infatti, mentre in altri Paesi membri la condizione «se possibile» – cui facevo riferimento prima – è stata intesa come una previsione imperativa e categorica (tanto che già viene applicata), in Italia quella condizione rimane ancora un'ipotesi. Allora, dovremmo creare situazioni organizzative, strutturali e legislative atte a garantire che questi controlli vengano effettuati nello stesso momento e negli stessi luoghi: per esempio nei *terminal* portuali o nei magazzini aeroportuali, ovvero dove la merce affluisce.

Tra l'altro, sempre questo regolamento comunitario prevede la cosiddetta predichiarazione – negli Stati Uniti avviene da circa dodici anni – che consiste nel dichiarare la merce (per la merce trasportata via mare o via aereo è abbastanza semplice, mentre è più difficile per quella trasportata via camion) tre giorni prima del suo arrivo, per rendere possibile un'analisi dei rischi centralizzata, per decidere i vari tipi di controllo a cui deve essere sottoposta, nonché per stabilire sin dal momento del suo sbarco se deve essere verificata o meno. Tutto ciò comporta un grande vantaggio per gli operatori ed un'economia dei costi per quanto riguarda i contenitori e le varie operazioni da effettuare.

Ma anche questa norma non ha attuazione in quanto ne esiste un'altra – questo ci oppongono i servizi – che prevede la visita a bordo delle navi, per esempio per sigillare la cambusa delle provviste, prima di rendere il manifesto operativo. Provate ad immaginare che cosa potrebbe rappresen-



tare il rischio erariale di fronte alla celerità delle operazioni nei riguardi di una nave che trasporta 10.000 contenitori, che ha dieci membri d'equipaggio e ha un costo giornaliero altissimo. Ma la norma esiste e anch'essa dovrebbe essere rivisitata. Naturalmente sono pronto a rispondere a qualsiasi tipo di domanda al riguardo.

Non è vero che semplificare significa soltanto svecchiare. Più che svecchiare e semplificare bisogna fare un grande sforzo per stabilire all'interno dei porti e degli aeroporti chi coordina e chi effettua i controlli e soprattutto che quest'ultimi vengano svolti nel momento in cui arriva la merce, evitando qualsiasi ripetizione alla Edoardo De Filippo (che diceva «gli esami non finiscono mai»): i controlli mirati ed efficaci sono una cosa, mentre quelli dicotomici e di *routine* sono un'altra cosa.

Signor Presidente, concludo il mio intervento dando naturalmente la mia disponibilità a rispondere a qualsiasi domanda vogliate sottopormi.

SAPORITO. Vorrei sapere quali difficoltà si possono incontrare con una iniziativa legislativa rivolta ad ottenere un controllo unico e, quindi, il coordinamento di tutti i soggetti interessati che – se ho capito bene – dovrebbero essere l'unità veterinaria, la dogana, la Guardia di finanza e le autorità portuali e aereoportuali.

DE MARI. Le autorità portuali hanno un ruolo di coordinamento delle attività strutturali. Quindi, bisognerebbe, tra l'altro, prevedere un coordinamento migliore perché occorre creare – in passato abbiamo fatto anche questo errore – strutture adeguate alle esigenze di controllo. Faccio un esempio grossolano: se abbiamo le autostrade del mare (l'ho detto già sette anni fa nel corso di una audizione presso una Commissione del Ministero competente) e non creiamo un varco riservato alla merce comunitaria, che non deve essere sottoposta ai controlli doganali, è come se in autostrada sia gli automobilisti che pagano con moneta che quelli dotati di telepass stessero in una unica fila per pagare il pedaggio. Anche da un punto di vista strutturale, bisogna prima prevedere la normativa e poi creare le strutture portuali.

Vi segnalo un altro fatto, che riguarda sempre una questione di finanziamento e, quando tratto questi argomenti, sono – per così dire – scomodo. Poiché l'autorità portuale dà delle concessioni, si dovrebbero prevedere gli *scanner*; se io prendo in affitto un'abitazione, la pretendo dotata di servizi. Invece che cosa succede? Succede che l'autorità doganale si sta dotando a sue spese degli *scanner*, pur non potendo sostenere investimenti così corposi in quanto li deve sottrarre dalla dotazione ricevuta. Gli *scanner* vengono installati ma il loro trasferimento rappresenta un costo aggiuntivo. Se al contrario lo *scanner* venisse localizzato dall'autorità portuale presso i magazzini di uscita, ossia all'uscita dal porto, si prevederebbe nello stanziamento (l'ho detto qualche anno fa, ma è una mia opinione probabilmente non condivisibile) e non vi sarebbero problemi.

Nel momento in cui avviene l'operazione doganale – questa è la criticità del sistema Italia – non si ha solo il fatto tributario, perché oggi i

dazi sono progressivamente in via di riduzione, per cui il costo non incide molto sulla spesa. D'altra parte, riscuotiamo il dazio, lo diamo alla Comunità europea ed abbiamo l'aggio del 25 per cento (altro fatto se poi esistono fenomeni di patologia). Il problema è che i controlli in dogana – le cui discipline derivano da direttive che non abbiamo ancora recepito o parzialmente recepito o valgono ancora vecchi regolamenti sanitari come quello del 1962 – vengono effettuati da sanitari, veterinari, fitosanitari, Belle arti, CITES, Agecontrol; in sostanza, operano circa otto organismi senza essere presenti sul territorio. Alla dogana si possono rivolgere tutte le critiche di questo mondo ma non bisogna dimenticare che malgrado lo scarso personale (il suo organico quest'anno è diminuito di 5.000 unità) svolge il suo lavoro ed è presente negli uffici. Questi altri uffici, invece, non hanno personale e ricevono per appuntamento. A tale proposito devo dire che non ho mai capito la differenza che esiste tra l'orario di apertura e l'orario di ufficio: vi sono orari di ufficio che vanno dalle 8 alle 18 ed orari di apertura al pubblico che vanno dalle 9 alle 10. Comunque, tutti questi controlli, procedure ed attori dilatano i tempi delle operazioni doganali.

Allora cosa dovrebbe prevedere la norma? Ricordo che in Inghilterra esiste una autorità centrale, ossia l'autorità portuale con competenza sui servizi, che penso sia stanziale e continuativa, la quale si occupa dell'analisi dei rischi (un'analisi centralizzata a diversa sensibilità, a seconda che si tratti di prodotto alimentare o ad alta incidenza fiscale) e rimanda sul territorio il successivo controllo. Questo è possibile in Inghilterra, mentre in Italia è più difficile a causa della presenza delle micro aziende. Non conosco la soluzione al problema. Indubbiamente però dovrebbe essere prevista una norma che, in base al regolamento n. 648 del 2005, renda possibile la predichiarazione 2-3 giorni prima dell'arrivo della merce e gli stessi controlli (dopo aver invitato a farli tutti gli attori deputati ai vari controlli e consultazioni). A mio giudizio, questo sarebbe più semplice che sottrarre competenze a qualcuno.

ALBONETTI. Innanzitutto ringrazio il nostro ospite per la sua esposizione.

A parte la richiesta di provvedere, laddove è possibile, all'eliminazione di alcuni regolamenti a cui si è fatto riferimento, che sono ormai obsoleti, superati e che purtroppo rimangono in vigore dal punto di vista formale, mi sembra che da questa audizione sia emersa anche la necessità di prevedere un coordinamento generale di tutte le operazioni doganali più che di procedere ad una semplificazione normativa. Il coordinamento, d'altra parte, porterebbe conseguentemente alla stessa semplificazione normativa.

Il nostro ospite propone di individuare una autorità di coordinamento. Quello dell'Inghilterra è un esempio che in qualche modo deve essere verificato e se possibile proposto in altra sede, in quanto penso rientri nelle prerogative del Governo, mentre la nostra Commissione si occupa della semplificazione legislativa.

*DE MARI.* La norma comunque ci sarebbe: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevede l'attivazione di uno sportello doganale, in quanto il legislatore comunitario attribuisce alle dogane un ruolo di coordinamento perché la dogana possiede i flussi di informazione: la merce viaggia con i documenti, i cosiddetti manifesti o liste di carico. Queste ultime sono anonime, non sempre contengono il destinatario della merce o la definizione esatta della stessa; esse riportano, ad esempio, la dizione noci secche, ma non è specificato se si tratta di noci brasiliane o di un altro Paese. E ciò ha rilievo in quanto i Paesi hanno sensibilità di rischio diverse. Ora, se si costringe ad accompagnare questo documento con la dichiarazione di importazione, che è una manifestazione di volontà ed un atto di responsabilità, è possibile procedere ad una analisi preventiva dei rischi, affidando alla dogana il coordinamento degli interventi degli altri organi.

Quindi, il tutto sta nell'attivazione dello sportello doganale. D'altra parte, il cercare di sottrarre competenze agli altri Ministeri richiederebbe tempi molto lunghi. Credo che l'attivazione dello sportello doganale non sia andato a buon fine proprio per questo motivo: ci sarà stata sicuramente una sorta di resistenza o di gelosia da parte delle varie amministrazioni coinvolte nel sistema.

*SAPORITO.* C'è un rapporto tra fonte normativa nazionale e fonte normativa europea. Lei ha detto che la materia è regolata quasi completamente dalla legislazione europea.

Vorrei sapere in termini percentuali quanto il nostro Paese è libero di legiferare ed introdurre disposizioni nelle materie doganali sottratte alla legislazione europea. In sostanza, vorrei capire se si deve immaginare un rapporto di 10 a 90 oppure di 20 a 80 rispetto alla legislazione comunitaria.

Inoltre, lei ha detto che la nostra legislazione è praticamente molto limitata e minoritaria rispetto alla fonte europea, che costituisce quindi la fonte primaria.

Vorrei sapere se in tale settore è possibile assumere iniziative in qualità di Commissione per la semplificazione legislativa al fine di adottare provvedimenti volti ad un'ulteriore semplificazione della fonte nazionale, che – come abbiamo detto – integra quella europea.

Dopo il 2001 è stato stipulato un accordo presso l'ONU e il presidente del Comitato antiterrorismo Greenstock chiese all'Italia, come agli altri Paesi, di adeguare la propria legislazione, in materia di esportazione ed importazione, alle decisioni assunte dall'ONU.

Vorrei sapere a che punto è l'Italia in termini di adeguamento e se essa abbia provveduto ad integrare la legislazione in tal senso. Mi sembra che con l'atto di Firenze su banche ed esportazioni sia stato fatto qualcosa in proposito. Le chiedo delucidazioni al riguardo.

L'Italia ha una tradizione legislativa doganale di primissimo ordine. Dopo la seconda guerra mondiale, dal 1948 in poi, con Guido Carli e con l'Istituto del commercio con l'estero ha sempre avuto una vera tradi-

zione in materia doganale e di controllo, tanto è vero che il nostro modello è stato imitato da molti altri Paesi.

Vorrei sapere se il nostro sistema è ancora all'avanguardia per quanto riguarda i controlli doganali o se, invece, si è dequalificato.

Infine, il programma di Lisbona ha imposto una revisione della disciplina delle professioni ai fini di una maggiore semplificazione e di una migliore concorrenza. Lei ha detto che comunque l'organizzazione professionale degli esperti doganali esiste perché è stata definita e prevista giuridicamente la figura del rappresentante, che può essere persona giuridica o fisica. Mi piacerebbe sapere se la categoria professionale da questa definizione abbia tratto beneficio o danno.

Vorrei poi sapere se in materia doganale esistono vertenze davanti alla Corte europea, visto che l'Italia è uno dei Paesi con il maggior numero di vertenze per la mancata attuazione di direttive europee. Le chiedo se nello specifico siamo in qualche modo colpevoli, cioè se la Corte europea ha fatto molti rilievi o se, invece, ci troviamo allo stesso livello degli altri Paesi.

Infine, le chiedo in qualità di esperto un consiglio per incentivare e difendere il *made in Italy* vista l'alternanza di fatti negativi e positivi accaduti in proposito. Vorrei sapere da lei se l'attuale legislazione al riguardo è sufficiente oppure se occorre intervenire ulteriormente.

*DE MARI.* Inizierò a rispondere dall'ultima domanda che è molto interessante.

È indubbio che occorre tutelare il *made in Italy*, ma il problema è anche in Europa. Come è noto, c'è una resistenza da parte degli altri Paesi che, proprio perché hanno interessi diversi, sono favorevoli a tutelare e ad apporre l'etichetta *made in CEE*. La Commissione infatti – sono i rappresentanti di Confindustria che seguono meglio la questione – avrebbe accettato soltanto di apporre un marchio *made in CEE* e non *made in Italy*. In sostanza, si tratterebbe di europeizzare le etichette.

D'altra parte, se non esiste un'organizzazione di controllo capillare sul territorio, come si fa ad impedire e a controllare questo flusso enorme di merci proveniente dagli altri 26 Paesi – li considero tutti e 26 anche se probabilmente la Francia ha la stessa nostra esigenza di tutela – in tutta Europa e persino in Italia con un semplice *made in*, vista l'assenza di controlli doganali alle barriere? Potrebbe rivelarsi, quindi, un'operazione miope, in quanto indurrebbe ad una distorsione dei traffici verso quei Paesi che non tutelano il *made in*.

La norma è italiana e tra l'altro è stata anche scritta in maniera confusa non per colpa del legislatore, ma perché si è dovuto far fronte alle varie pressioni. È noto, infatti, come nella stessa Confindustria vi siano due anime, quella di chi produce, che costituisce una piccola nicchia e vuole il *made in*, e quella di chi commercializza, a cui non interessa affatto il *made in*. Quindi il problema è proprio questo.

Inoltre, una falsa indicazione d'origine è chiara, ma una fallace indicazione d'origine qual è? Chi la stabilisce al momento del passaggio do-

ganale? Ne consegue che è possibile avere una serie di sequestri o di fermi che poi vengono annullati dal magistrato che dichiara che non si tratta di una indicazione fallace. Ne consegue che l'importatore che arriva in un porto italiano e si vede bloccato il contenitore per dieci giorni la volta successiva si recherà a Barcellona o ad Amsterdam.

Per quanto riguarda il problema della sicurezza, a seguito degli attacchi terroristici del 2001, l'unica amministrazione attenta al problema, che è stata addirittura antesignana, è l'Agenzia delle dogane. Quest'ultima ha stipulato degli accordi (tra cui il CSI, che è stato pubblicizzato dai dirigenti) con le dogane americane. Grazie a tali accordi oggi abbiamo la fortuna di avere 4 o 5 porti «ammessi»: nei porti di Napoli, Genova, Livorno, Civitavecchia, La Spezia e forse anche Gioia Tauro, vi sono agenti doganali americani che concorrono al controllo preventivo con agenti doganali italiani. Quindi, sotto questo aspetto, per merito dell'Agenzia delle dogane non scontiamo ritardi.

Infine, indipendentemente dalla bontà della legge del 1940 (che però era legata ad una visione del mondo diversa, più autarchica), vi è da dire che la legislazione doganale è interamente sottratta all'Italia. Noi in materia doganale non possiamo legiferare su niente. Non si tratta di una questione di percentuali: non possiamo legiferare. Quindi, tutte le volte che si è parlato di innalzamento dei dazi si è detta una sciocchezza; i dazi non li possiamo mettere noi. Tra l'altro, li stabiliscono il WTO e l'OMD (Organizzazione mondiale doganale) e sono tendenzialmente azzerabili, si dice, nel 2010.

Per innalzare questa barriera alle frodi – oggi nel traffico c'è criminalità, armi, droghe, contraffazioni – bisogna ricorrere a controlli mirati ed efficaci sul territorio e all'analisi dei rischi sull'importatore e sul tipo di merce. Farò un esempio grossolano: se un salumiere si mette ad esportare macchine, quasi sicuramente si tratta di macchine rubate.

Lei mi ha chiesto inoltre, senatore Saporito, che libertà abbiamo. Ci sono alcuni regolamenti comunitari che, come ho già detto in premessa, sono applicabili con qualche difficoltà. Per dirgliene una, meno male che abbiamo il controllo sull'aviazione; infatti, siamo stati uno dei Paesi meno colpiti perché è scattata subito la sicurezza in tutti i punti di entrata.

Voi non lo immaginerete, ma i controlli sanitari in Italia sono svolti da tre organi diversi: dalle USMA per i prodotti alimentari di origine non animale, dal settore veterinario per i prodotti veterinari di origine animale, dal settore fitosanitario per i prodotti vegetali. Già questo rappresenta tre segmenti che in alcuni controlli si intersecano. Per esempio, per il controllo delle noci, interviene sia la Agecontrol sia l'organo sanitario per stabilire se sono buone; per le arachidi, interviene il fitosanitario e poi il sanitario.

Il senatore Saporito mi ha chiesto che spazio di manovra abbiamo. Noi sappiamo che le direttive comunitarie vincolano gli Stati per gli obiettivi, come abbiamo visto con l'IVA. Però uno Stato può resistere e se la scelta viene affidata al tecnico, che resiste per mantenere il potere, poi chi è il politico in grado di interferire per fare in modo che la direttiva venga

applicata? Le direttive vengono recepite sempre con ritardo e in maniera non chiara; c'è molta confusione nel commercio con l'estero – come recentemente ho dichiarato presso il Ministero dello sviluppo economico – rispetto alle immissioni in consumo e a quelle in libera pratica. Forse prima di varare una legge bisognerebbe prevedere un glossario che stabilisca esattamente i termini. L'immissione in consumo è un conto, l'immissione in libera pratica un altro; un controllo può essere eseguito o nell'uno o nell'altro momento. In questo senso, probabilmente, il Codice doganale comunitario non ha nulla da insegnare a noi europei: però la prima cosa da fare nel redigere una legge è inserire le definizioni nell'articolo 1.

Rispetto al regolamento che ha armonizzato la materia veterinaria, noi non abbiamo spazi di manovra, al di là dei nostri regolamenti attuativi. I tedeschi hanno una filosofia diversa e sostengono la seguente tesi: la Comunità ha detto questo, il prodotto va in Italia, dove la norma prevede l'ispezione frontaliera nel primo posto di introduzione nel territorio doganale comunitario (quindi è obbligato a farlo), ma poiché va in Italia, lo facciamo gli italiani, noi non lo facciamo.

Il regolamento n. 648 del 13 aprile 2005, al fine di porre un limite al numero dei protagonisti, a questa varietà di soggetti che si presentano all'*import-export*, ha introdotto la figura di un operatore economico autorizzato, una figura che sia conosciuta, stanziale, che dia opportune garanzie e che, nell'analisi dei rischi, avrà un coefficiente di rischio ridotto.

La dogana italiana, da qualche anno a questa parte, ha fatto passi enormi perché fa parte delle aziende (ormai l'agenzia viene considerata quasi un'azienda) *leader* nel campo del NCTS, cioè del transito comunitario; ha un sistema di analisi dei rischi sofisticatissimo, per cui, in effetti, quando si parla di ritardi doganali sembra quasi ingiusto, è come se si bestemmiasse. Infatti, se lei riesce a fare una bolletta telematizzata dall'ufficio (tra poco si farà con firma digitale) e ha la risposta in base all'analisi dei rischi, lei quella bolletta la fa in dieci minuti, ed è il 65 per cento del volume; non si tratta di merce non verificata ma di merce selezionata all'analisi dei rischi, e quindi considerata conforme. È un altro equivoco quando si pensa che la dogana non verifica; non è vero: la dogana verifica tutto. Poi in base all'analisi dei rischi – come ha stabilito la comunità – ed in base ai fattori dei rischi (oggi ce ne sono una quindicina: l'importatore, lo spedizioniere, l'origine, il valore, il codice doganale, la nomenclatura combinata, e via dicendo), stabilisce di non verificare. Il problema dove nasce? Quando c'è il controllo documentale, si va in dogana e si riesce a risolvere nell'arco di qualche giorno. Quando c'è la verifica da parte della dogana (purtroppo sono anche fatti strutturali quelli che hanno lamentato i terminalisti) le strutture e gli addetti alle verifiche non sono sufficienti ad effettuare le verifiche doganali che il sistema seleziona.

In Francia hanno risolto il problema nel seguente modo: il sistema seleziona delle verifiche, il dirigente dell'ufficio fa le verifiche che può fare, le verifiche non effettuate entro qualche giorno sono considerate compiute; ma c'è una norma alla base (in Italia se si facesse in questo modo si va in galera).

Vorrei dire una cosa sulla quale spero in questa sede di trovare ascolto o perlomeno qualche sponda. Ormai la competizione non è più un fatto doganale. Avevo amici, anche deputati e senatori, che si accorgevano della dogana quando venivano fermati all'aeroporto per un controllo della valigia. Oggi la dogana è entrata nella vita di ognuno di noi perché è il volano, il fulcro del commercio con l'estero e quindi non può non riguardarci. Questo è l'approccio che avevano anche molti consulenti o qualche Ministro. La dogana è un fatto tecnico; oggi la dogana è il centro del commercio con l'estero, ha una funzione essenziale.

La competizione del sistema si gioca anche sul fattore tributario; l'Italia ha scelto, per evidenti motivi di cassa, di riscuotere l'IVA in dogana; altri Paesi non fanno altrettanto. Questo significa che la merce va verso l'Olanda, viene immessa in libera pratica e viene in Italia come cessione intracomunitaria. Quindi, nella competizione, come vedete, entra anche il fattore fiscale; senza considerare il fattore Paese, per cui noi abbiamo bisogno di presentare innumerevoli documenti per ottenere un'autorizzazione, laddove in Francia si va alla Camera di commercio, ci si registra e si ottiene tutto. Ma penso che tutti voi conosciate queste realtà.

PRESIDENTE. Dottor De Mari, la ringrazio per aver preso parte a questa audizione. Il quadro che emerge è abbastanza complesso. L'obiettivo che noi ci poniamo, a prescindere dalle competenze specifiche della Commissione, è di concentrarci su questo particolare settore della logistica, per cercare di redigere un documento che possa dare un contributo concreto agli operatori ed al Governo affinché il sistema Italia sia più competitivo.

Lei ha parlato di legge di primo livello; è chiaro allora che il primo problema che ci poniamo è come rapportarci a livello europeo. C'è poi un problema di coordinamento di sfasature che sono poi gli aspetti che incidono negativamente: ci sono leggi anteriori al 1970 – se non erro – e rientrano nella competenza del «taglialeggi» e poi una serie di sfasature di procedure che complicano e appesantiscono sostanzialmente il ruolo degli operatori e la competitività del sistema.

Noi, dopo aver ascoltato le istanze degli operatori del settore, intendiamo pervenire alla stesura di un documento ed accelerare l'*iter* e l'emanazione del più volte citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che voi stavate attendendo, naturalmente se lo si considera ancora uno strumento utile e che possa offrire un contributo positivo, però avendo le idee chiare sul suo contenuto.

Prego inoltre cortesemente i nostri ospiti di farci pervenire, nei tempi che riterranno necessari, alcune integrazioni alla odierna esposizione in relazione soprattutto ad alcuni passaggi specifici affrontati in questa sede. Ho colto i richiami effettuati dal dottor De Mari in materia di autorità fitosanitarie e di sanità marittima e personalmente conosco altre situazioni per l'esperienza che ho avuto presso il porto di Gioia Tauro. Sono situazioni che definirei assurde ed è per questo che ci siamo posti l'obiettivo prima richiamato.

L'Italia, per la sua collocazione geografica, si trova in una posizione competitiva rispetto al Nord Europa per l'ingresso delle merci che arrivano dal canale di Suez. Questa nostra posizione consente alle navi che attraccano nei nostri porti di risparmiare 7-8 giorni rispetto alla rotta più lunga verso Rotterdam. Il problema però è che perdiamo 20-25 giorni per espletare tutta una serie di procedure che potrebbero essere tranquillamente superate evitando inutili sovrapposizioni. Siamo quindi alla ricerca di tutte quelle misure che, fatta salva la trasparenza, la tutela degli interessi e della salute dei cittadini, possano porci nelle condizioni di garantire un sistema più flessibile, razionale e moderno. Questa è in sostanza la nostra intenzione.

Nel ribadire il nostro ringraziamento per la loro disponibilità, sollecito nuovamente i nostri interlocutori a farci pervenire la documentazione prima richiesta, onde consentirci di arrivare alla redazione di un documento finale che, una volta condiviso dalla Commissione, verrà sottoposto di nuovo alla vostra valutazione. Vi invito quindi a porre in evidenza nella suddetta documentazione tutte le inutili sovrapposizioni che ritenete possibile eliminare, a prescindere dalla datazione della legge, ed a dedicare una particolare attenzione al sistema di recepimento delle direttive comunitarie in Italia. Infatti, come ha sottolineato lo stesso dottor De Mari, mentre in Germania una direttiva viene recepita prevedendo che certi controlli avvengano nell'ambito di un unico passaggio, in Italia ne sono necessari circa una decina e questo non depone certo a vantaggio del nostro sistema.

*DE MARI.* Signor Presidente, desidero soltanto aggiungere una considerazione a proposito di Gioia Tauro, a cui lei si è riferito. Nel commercio – tengo a ribadirlo posto che per me è un concetto molto chiaro, ma non vorrei che sfuggisse a chi non ha esperienza diretta nel settore – la nostra posizione geografica non è più così determinante. Non si considera, infatti, che se è vero che una volta, quando la merce veniva trasportata in *break bulk*, alla rinfusa, era logico che questa arrivasse nel porto più vicino per poi essere trasferita via strada, rendendo in tal senso prioritaria la collocazione geografica nella scelta del porto di destinazione, oggi le cose non stanno più in questi termini. Le merci sono trasportate nei contenitori e le rotte sono diventate estremamente flessibili.

Ne consegue che oggi le merci vengono attratte in quei porti che offrono i migliori servizi e in quei «sistema Paese» globalmente considerati più competitivi e quindi nei porti del Nord Europa. Sono in possesso di uno studio sui porti da cui risulta che dalla Cina ogni anno vengono movimentati circa 100 milioni di contenitori; in Italia circa 10 milioni, mentre altri 60-70 milioni nei porti del Nord Europa.

I porti non vengono premiati dalla loro collocazione geografica, bensì dalle condizioni di competitività che offre il loro sistema Paese e ciò non dipende solo dal settore doganale.



PRESIDENTE. Posso assicurarle che l'obiettivo della nostra Commissione è proprio questo. Come lei ha chiarito ulteriormente, il nostro Paese ha una collocazione geografica che gli consente di essere competitivo, ma il nostro sistema non è altrettanto competitivo per i problemi che anche lei ha evidenziato. È assurdo che tutta la merce che passa per il canale di Suez non si fermi nei nostri porti, ma venga trasportata altrove con grave perdite anche in termini di posti di lavoro.

Il nostro scopo, pertanto, è cercare di identificare tutte le difficoltà del sistema per superarle e per rendere competitivo il sistema Paese. Aggiungo anche, per evitare eventuali polemiche, che qui non ci stiamo riferendo soltanto a problemi di concorrenza tra Italia e Olanda, ma alle situazioni di competizione che si determinano anche tra il porto di Napoli e quello di Salerno o di Gioia Tauro. Tutto ciò è assurdo considerato che ci sono merci che arrivano dal Brasile e che non si fermano nei nostri porti perché risulta più conveniente trasportarle a Rotterdam, per poi magari riportarle in Italia. Vorremmo comprendere le cause delle difficoltà del nostro sistema e, se è possibile, cercare di risolverle.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,05.*





