



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XV LEGISLATURA

## RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

### **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

11<sup>a</sup> seduta: martedì 5 giugno 2007

Presidenza del presidente FUDA

## INDICE

### Audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 13	GUAIANA .....	Pag. 3, 9, 12 e <i>passim</i>
SAPORITO .....	9, 11		
FAZIO .....	11		
BANTI .....	11		
MANTINI .....	11, 13		

*Interviene il dottor Mario Andrea Guaiana, direttore dell'Agenzia delle dogane, accompagnato dal dottor Alessandro Aronica, dalla dottoressa Cinzia Bricca, dall'ingegner Walter De Santis, dalla dottoressa Mirrella Levato e dal dottor Giuseppe Peleggi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 11,05.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane**

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'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, sospesa nella seduta del 15 maggio scorso.

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

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

È oggi in programma l'audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Mario Andrea Guaiana, che ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Abbiamo avviato un'indagine conoscitiva sulla logistica ai fini di individuare, se possibile, quale siano le difficoltà che rallentano il processo di snellimento delle procedure a livello nazionale, rispetto alle altre realtà europee.

Riteniamo che il contributo che potrà apportare oggi ai nostri lavori il dottor Guaiana sia piuttosto rilevante, ovviamente con ciò senza volere sminuire l'apporto fornito da coloro che già sono stati auditi.

Dò pertanto la parola al dottor Guaiana.

*GUAIANA.* Signor Presidente, ringrazio lei e gli onorevoli senatori e deputati presenti per l'invito a partecipare ai lavori di questa Commissione.

In premessa, mi permetto di esprimere un giudizio. A mio parere, l'approccio scelto dalla Commissione è quello giusto perché prescinde dalla pura ricognizione normativa delle norme eventualmente da abrogare per affrontare invece il delicato problema sul terreno della logistica e delle

procedure. È lì, proprio su quel terreno, che si vince o si perde la battaglia per la semplificazione.

Dal punto di vista doganale, rispondiamo ad una normativa comunitaria. In attesa che si concludano i lavori relativi al nuovo codice doganale, che si prevede entrerà in vigore nel 2010, possiamo quindi soltanto intaccare le procedure interne di applicazione della normativa europea.

Il mondo doganale si connota per una caratteristica fondamentale: bisogna assicurare controlli in tempi reali, senza incidere negativamente sulla celerità dei traffici. A prima vista, potrebbe sembrare impossibile trovare una soluzione. La difficoltà c'è ed è notevolissima, ma noi abbiamo cercato di rendere compatibili i due aspetti soprattutto in considerazione del fatto, signor Presidente, che alle dogane sono stati affidati ulteriori compiti in materia di sicurezza, nel settore alimentare, in quello della salvaguardia del commercio legittimo e della tutela del *made in Italy*. Tutti noi sappiamo quali guai e problemi comporta la contraffazione, soprattutto in questo momento in cui sembra coinvolgere anche i farmaci la cui assunzione ha determinato, in alcuni Paesi, un notevole numero di vittime.

Con l'ampliamento delle competenze del mondo doganale, risulta più difficile assicurare traffici celeri ma legittimi. In tal senso, abbiamo fatto in modo di rendere il meno possibile intrusivi i nostri controlli, pur mantenendo una elevata qualità, controlli che rispondono alla logica di non arrestare il commercio internazionale perché altrimenti ci troveremmo di fronte ad una grave crisi che comporterebbe la chiusura dei nostri porti a favore di altri dell'Unione europea che assicurano procedure più adeguate.

Come lei sa, signor Presidente, l'Agenzia delle dogane è attiva dal 1° gennaio 2001. Da allora abbiamo avuto solo una preoccupazione: rendere i servizi dell'Agenzia il più vicino possibile agli utenti. In tale ottica, abbiamo trasferito tutti i compiti di amministrazione attiva dall'amministrazione centrale agli uffici periferici. Dunque, al momento non esiste un'amministrazione centrale che si interessa di problemi di amministrazione attiva; le relative competenze sono state trasferite agli uffici periferici, cioè ad uffici più vicini agli utenti.

Questa, signor Presidente, è una delle principali riforme messe in atto: l'amministrazione deve essere vicina all'utente, vicina al luogo dove si compiono le operazioni in modo da rendere più facile il dialogo tra utente ed amministrazione. Abbiamo lavorato in questo senso e siamo riusciti a fare in modo che sia l'amministrazione centrale che quella regionale, anche con circoscrizioni ultraregionali si basino su uffici periferici che presiedono alla amministrazione attiva. Abbiamo, inoltre, istituito gli uffici unici delle dogane.

Prima della riforma, signor Presidente, in ogni Provincia vi erano tre uffici doganali: un ufficio doganale in senso stretto, un UTF (ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione) ed un laboratorio chimico doganale, tutti autoreferenziali. Tali uffici non colloquiavano tra di loro; rispondevano solo alla dimensione ministeriale corrispondente, creando problemi di coordinamento nelle realtà locali.

Ebbene, abbiamo eliminato questi tre uffici e al loro posto ve n'è uno solo di livello dirigenziale che coordina tutte le attività, in senso lato, nell'ambito della periferia con grande sinergia ed ottimi risultati. Ciò, oltretutto, ha permesso un risparmio sugli oneri a carico degli operatori i quali per esporre un problema doganale possono avvalersi del rapporto diretto con l'ufficio delle dogane dove trovano risposte su tutto ciò che concerne l'amministrazione doganale.

Questa è l'amministrazione che noi abbiamo costruito.

Il disegno organizzativo previsto dal nostro regolamento si può dire completato, dal momento che su 80 uffici delle dogane previsti ne abbiamo già realizzati 67. Rimangono da realizzare, dunque, soltanto 13 uffici che saranno pronti, presumibilmente, nel corso di questo anno.

Oltre al decentramento delle funzioni di amministrazione attiva abbiamo investito molto nella telematica. Semplificare ha significato ridurre i tempi delle attività amministrative con un intenso uso di tecnologie innovative. Abbiamo ideato e fatto entrare in funzione il sistema AIDA ad automazione integrata delle dogane, che consente di scambiare per via telematica tutte le informazioni e la documentazione tra utenti, uffici e, soprattutto, enti. Abbiamo previsto anche la possibilità di presentare la documentazione in via telematica. Le dichiarazioni doganali telematiche sono passate dal 10 per cento (al 1° gennaio 2000), al 77 per cento (al 31 dicembre 2006). Considerato che un buon numero di dichiarazioni viene presentato attraverso *floppy disk*, possiamo dire che oggi le dichiarazioni doganali cartolari interessano solo il 4 per cento della totalità.

Signor Presidente, questo rilevante investimento, questa intuizione dell'Agenzia di consentire un dialogo telematico tra gli uffici e i contribuenti e di permettere la presentazione delle dichiarazioni in via telematica ha costituito per gli utenti stessi una grande semplificazione.

Il sistema AIDA da noi adottato è stato premiato a livello europeo e riconosciuto dall'Organizzazione mondiale delle dogane, che coinvolge 171 Paesi. È stato, inoltre, adottato come esempio, in quanto si tratta del sistema più completo oggi esistente nell'ambito del mondo doganale. Entro questo anno inseriremo anche il sistema delle accise e quindi il processo di informatizzazione dell'amministrazione previsto per il mondo doganale si potrà considerare completo.

Ma non abbiamo guardato soltanto all'informatizzazione; abbiamo dato uno sguardo di carattere generale a tutte le procedure che possono coinvolgere l'utente per cercare di semplificare e di rendere meno tribolati i rapporti che con loro intercorrono.

Dal 1° gennaio di questo anno è in corso di sperimentazione presso l'aeroporto di Fiumicino una procedura che consente ai viaggiatori il pagamento dei diritti doganali, anche di notte, utilizzando il bancomat o le carte di credito. Si tratta di un'importante innovazione, di un sistema di grande civiltà che prima non c'era e che ora stiamo introducendo.

Inoltre, abbiamo dato la possibilità agli utenti-operatori economici di aprire un conto di debito nazionale in un'unica dogana (e quindi di far fronte a quel solo conto di debito). Adesso vorremmo, d'accordo con la

Banca d'Italia, istituire una contabilità speciale per fare in modo che ovunque l'operatore possa fare riferimento a quell'unico conto per pagare i diritti doganali.

Semplificare, come ho detto prima, significa anche evitare di compiere controlli intrusivi, senza però ledere la qualità dei controlli stessi. Per far ciò siamo partiti dal concetto che non è possibile controllare tutto. In porti come quello di Napoli, dove arrivano circa 400 *container* al giorno, ciò significherebbe bloccare l'attività portuale e mettere gli operatori economici in condizione di preferire altri porti dell'Unione europea rispetto a quelli italiani.

Nell'ambito delle procedure comunitarie adottate abbiamo introdotto il circuito doganale di controllo: c'è una banca dati che consente all'operatore doganale, nel momento in cui viene presentata la dichiarazione, di effettuare un'analisi dei rischi. Tale banca dati è costituita da elementi soggettivi e da altri oggettivi: i primi riguardano gli operatori, mentre i secondi possono riguardare tutte le notizie possibili sull'operazione a cominciare dalla provenienza, dalla destinazione e dalla qualità delle merci.

Sulla base di questo sistema l'operatore doganale si può trovare davanti a tre risultati possibili. Potrebbe essere sufficiente il controllo documentale automatico effettuato tramite la banca dati: in questo caso non sarebbe necessaria alcuna ulteriore attività di controllo; si potrebbe determinare la necessità di accertamenti sulla documentazione, qualora il circuito di controllo lo richiedesse; infine si potrebbe verificare la necessità del controllo materiale delle merci.

Ad oggi, nel sistema doganale integrato, comprensivo delle cosiddette procedure domiciliate utilizzate per utenti a cui sono riconosciuti particolari qualità di serietà e di correttezza, l'88 per cento delle merci viene sdoganato con il solo controllo automatico, il 6 per cento con il controllo documentale e un altro 6 per cento con il controllo fisico delle merci. Dunque siamo arrivati ad una situazione per cui su 100 *container* solo su 6 viene effettuato un controllo fisico. Inoltre, alcuni controlli appartenenti a quest'ultima tipologia vengono effettuati attraverso le 28 apparecchiature *scanner*, di cui abbiamo dotato nel 2002 i principali porti italiani, come Napoli, Gioia Tauro e Civitavecchia. In tal modo possiamo evitare un controllo invasivo e fisico dei *container*: essi vengono fatti passare attraverso tali apparecchiature che effettuano radiografie a raggi x e segnalano alla nostra banca dati di Roma il probabile contenuto dei *container*. Tutte le operazioni, infatti, sono immesse nel sistema della banca dati: così l'operatore doganale può valutare l'opportunità di effettuare ulteriori operazioni di controllo o di verifica.

Abbiamo inoltre istituito la banca dati FALSTAFF (*fully automated logical system to against forgery and fraud*). Un tempo, per verificare se un prodotto fosse contraffatto o meno, era necessario interessare il proprietario del marchio, mentre oggi consentiamo ai proprietari di marchio di inserirsi nel nostro sistema e di indicare le caratteristiche precise delle merci che rientrano nell'alveo della loro proprietà intellettuale. Controllando la banca dati FALSTAFF l'operatore doganale ha così la possibilità

di verificare se il prodotto è contraffatto o meno e se ci sono sospetti di contraffazione procedere al controllo fisico delle merci. Come vede, signor Presidente, i nostri controlli non sono intrusivi.

È evidente che quelle che ho fornito sono cifre generali: quando parlo dell'88 per cento di controlli automatizzati, del 6 per cento di controlli documentali e del 6 per cento di controlli fisici mi riferisco ai valori medi nazionali. È evidente che per alcuni siti e per alcune tipologie di merci molto delicate le percentuali cambiano – si prenda l'esempio dei prodotti tessili che arrivano al porto di Napoli dall'Estremo Oriente – e la percentuale dei controlli fisici può arrivare al 25-30 per cento del totale, in base ai risultati delle analisi di rischio. Il nostro fine è comunque quello di porre a carico dell'utente i minori oneri possibili.

Nel 2003 tramite il nostro ufficio legislativo abbiamo proposto al Parlamento l'istituzione dello sportello unico doganale. Per uno sdoganamento possono infatti essere necessari fino a 70 documenti e possono essere interessati fino a 20 enti, per diversi motivi. Per fare un esempio, è come quando si apre un rubinetto, ma l'acqua non esce: spesso la causa non deriva solo dal rubinetto, ma da un sistema a monte che, nel nostro caso, è molto farraginoso.

Con lo sportello unico doganale, pur salvaguardando le competenze dei vari enti che è giusto che partecipino al processo di sdoganamento, si sarebbe potuto consentire un coordinamento da parte dell'amministrazione doganale per facilitare le operazioni di sdoganamento stesse.

Lo sportello unico doganale è stato previsto dalla legge finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350), che per le modalità di attuazione faceva rinvio ad un DPCM, il cui schema è stato preparato e presentato dall'Agenzia per il concerto con le altre amministrazioni nel maggio del 2004. Purtroppo ad oggi tale concerto è divenuto estremamente faticoso e difficile. Nel frattempo l'Agenzia ha preparato altri due DPCM, ma siamo ancora alla fase di concertazione, e l'Unione europea da parte sua, con un regolamento del 2005, ha previsto a livello europeo l'istituto dello sportello unico doganale. Noi eravamo pronti già nel 2003, c'è stato poi il regolamento dell'Unione europea nel 2005 e ancora oggi abbiamo un DPCM in fase di concertazione. Signor Presidente, signori senatori e deputati, se mi è consentito esprimere un giudizio da antico servitore dello Stato, ammetto di essere un po' pessimista sulla possibilità che si possa arrivare all'emanazione del DPCM in tempi brevi.

Nel 2003 abbiamo chiesto ed ottenuto una legge sul potenziamento dei porti: già nel 2003 ci eravamo posti questo rilevante problema, chiedendoci se i nostri porti fossero in grado di svolgere il ruolo loro affidato e determinato dalla situazione del nostro commercio internazionale. Abbiamo notato che le procedure previste nei nostri porti erano particolarmente farraginose prevedendo forme di potenziamento, di coordinamento e di semplificazione dell'attività nei porti. Con il decreto-legge n. 35 del 2005 tali forme sono state estese a tutti i siti doganali. Anche in questo caso si è previsto un DPCM di attuazione e l'Agenzia ha messo a punto due successivi schemi di articolato. Con tali mezzi, signor Presidente, ab-

biamo previsto l'obbligo per gli operatori di presentare in via telematica i manifesti previsti per legge e le dichiarazioni di esportazione e di importazione sia definitive che temporanee. È previsto che la capitaneria di porto comunichi in via telematica alla dogana e alla Guardia di finanza le informazioni concernenti l'arrivo, il posizionamento in porto e la partenza della nave; saperlo in anticipo, anziché in un momento successivo, significa porre l'amministrazione doganale nella condizione di poter programmare meglio il proprio lavoro e di essere particolarmente incisiva. Avevamo previsto l'abolizione della visita a bordo della Guardia di finanza, che veniva limitata soltanto per le provviste di bordo. Queste sono tutte semplificazioni, signor Presidente.

Era prevista anche la possibilità di destinare aree che sono retrostanti i nostri porti al servizio dei porti stessi. Poniamo il caso di Genova: sappiamo tutti che Genova non ha un entroporto perché la città circonda il porto. Con questa norma abbiamo fatto in modo di prevedere, che ad esempio, l'entroporto del porto di Genova si possa trovare anche in Provincia di Alessandria, superate le montagne (lo abbiamo già attuato a Rivalta Scrivia). Ciò significa poter invadere territori e circoscrizioni diverse dal porto di Genova senza ulteriori pesi doganali. Per i porti, come quello di Genova, che non hanno un grande sviluppo nell'entroterra, è una grande possibilità poter destinare, senza ulteriori oneri, altre realtà territoriali, anche di Province e Regioni diverse, al servizio del porto.

Sempre con questo DPCM abbiamo previsto l'istituzione di un comitato strategico per l'analisi dei rischi, presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo delegato e a cui vi partecipano i rappresentanti di tutti gli enti che comunque hanno in qualche modo competenza in materia di sicurezza e di sdoganamento. Quindi l'analisi del rischio non sarebbe stata più fatta dall'Agenzia delle dogane soltanto sulla base delle proprie notizie, ma di concerto con i Carabinieri, la Guardia di finanza, la Polizia e altre autorità che possono dare il proprio contributo per stabilire quali commerci siano a rischio o meno.

Signor Presidente, come per lo sportello doganale, abbiamo preparato degli schemi di DPCM che purtroppo sono ancora nella fase del coordinamento.

Resta al di fuori, per potenziare i porti, un'ulteriore esigenza che però necessita di un intervento legislativo; faccio riferimento al cosiddetto «riscontro» della Guardia di finanza. All'uscita dalle aree doganali, dopo che le merci sono state sdoganate, e dopo il controllo doganale, ci può essere, uscendo materialmente dal porto, un ulteriore controllo da parte della Finanza sulle merci che sono state già controllate qualche minuto prima. Non è colpa della Guardia di finanza, ma soltanto di una norma molto antica che ancora viene attuata. In pratica, si può verificare che un *container*, che un'ora prima è stato sottoposto a controllo, nel momento in cui varca la linea del porto per uscire venga ulteriormente controllato dalla Guardia di finanza. Questo è un appesantimento cui si dovrebbe porre rimedio al più presto, perché limita di molto la competitività dei nostri porti.

In attesa dell'approvazione dei due provvedimenti ai quali annettiamo grandissima importanza (lo sportello unico doganale e le semplificazioni indicate nell'ambito dei porti e degli aeroporti), l'Agenzia doganale comunque si è data da fare per andare incontro agli utenti e per semplificare. Ad esempio ha fatto degli accordi con il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali e con il Ministero della salute. Infatti, nei porti può accadere che una merce possa non essere sdoganata non per le lungaggini legate solo al mondo doganale, che comunque ci sono, ma anche perché l'ufficio del medico sanitario effettua un orario diverso da quello degli uffici doganali. Nei porti e negli aeroporti siamo presenti per 24 ore; magari gli altri uffici pubblici sono aperti con un orario diverso, più ristretto rispetto al nostro.

Quindi, se c'è la necessità di un certificato sanitario (faccio riferimento al certificato sanitario, ma ci sono molti altri casi che interessano enti diversi), si può verificare la circostanza che la merce non possa essere sdoganata perché l'ufficio sanitario è chiuso e si deve aspettare il giorno successivo che apra. Pertanto, abbiamo concluso un accordo in via amministrativa anche con il Ministero della salute per rendere più omogenea e più collimante l'attività degli uffici sanitari con l'attività delle dogane.

Debbo ricordare poi la cosiddetta procedura CARGO, che dovrebbe essere attivata entro quest'anno e che consentirebbe ulteriori semplificazioni e facilitazioni per il transito delle merci. Abbiamo cercato di incidere anche su istituti previsti dalla norma comunitaria. Mi riferisco, ad esempio, alle procedure che il codice comunitario definisce semplificate e tra queste alle domiciliate che sono le più numerose: abbiamo cercato di adattare a livello nazionale direttive che possano rendere effettivamente più semplificate certe procedure.

Soprattutto non abbiamo trascurato il rapporto con gli utenti e abbiamo istituito il cosiddetto «*audit di impresa*»: abbiamo invitato le imprese meritevoli di tutela e di affidamento a farsi certificare; una volta certificate, i controlli nei loro confronti saranno di minore entità e qualità.

SAPORITO. Cosa significa questa certificazione?

GUAIANA. Significa che loro presentano una domanda all'amministrazione doganale; quest'ultima effettua una verifica sulla loro affidabilità (ad esempio su i loro trascorsi e sulle loro scritture contabili; comunque non è un controllo invasivo) e valuta se si tratta di aziende affidabili.

Purtroppo la nostra appartenenza all'apparato fiscale forse ha fatto considerare in una luce diversa la nostra esigenza di accertarci che si tratta di aziende affidabili e le richieste non sono state pari alle aspettative. Abbiamo fatto e stiamo facendo di tutto, stiamo provando persino a scrivere direttamente alle imprese illustrando loro quali e quanti sono i vantaggi della certificazione.

La certificazione, dal 1° gennaio 2008, sarà completata con l'operatore unico doganale che, a livello europeo, è soggetto considerato affida-

bile; sulle dichiarazioni presentate da questi soggetti si potranno effettuare controlli meno numerosi.

Non abbiamo mai trascurato il tavolo con gli operatori e con gli utenti: ne esistono tantissimi, addirittura uno con le imprese che si riunisce mensilmente. Poi c'è un tavolo con le camere di commercio internazionali, dove si affrontano tutti i problemi e in cui si cerca di far fronte soprattutto alle richieste che riguardano le semplificazioni delle procedure.

Sicuramente non sono stato esaustivo, però ho cercato di illustrare uno spaccato di quanto stiamo facendo, pur non avendo quegli strumenti normativi che ci potrebbero facilitare in questa attività.

Signor Presidente, signori componenti della Commissione, vi posso assicurare che il mondo doganale si muove inseguendo il solo obiettivo della massima semplificazione per consentire ai nostri porti ed aeroporti di essere competitivi rispetto a quelli europei.

Signor Presidente, fra tre anni circa sarà completato l'ampliamento del canale di Suez che permetterà il passaggio di *portacontainer* di portata doppia di quelli attuali: potranno trasportare contemporaneamente fino a 9.000-10.000 *container*. Ciò significa che dalla Cina nel porto di Napoli non arriveranno più 400 *container* al giorno: ne potranno arrivare 1.000 o 1.200.

Esiste un problema logistico molto importante. I nostri porti, nella maggior parte dei casi, non sono attrezzati ad un traffico di questo tipo. Innanzitutto, è necessario dragare i porti: salvo qualche eccezione, la maggior parte dei porti non è in grado di ospitare questi mostri del mare; vi sono poi ulteriori problemi legati alle banchine, agli attrezzaggi, oltre alle questioni doganali. Abbiamo tre anni di tempo, signor Presidente, e in questo arco di tempo dovremo fare moltissimo.

Le disposizioni della finanziaria per il 2007 riconoscono alle autorità portuali la possibilità di incamerare direttamente alcuni tributi pagati dagli operatori nei porti, ma ho la sensazione che occorra fare qualcosa di più.

I porti del Marocco, della Spagna e della Francia si stanno attrezzando, mentre i porti del nord Europa o sono già attrezzati o hanno una situazione diversa (la natura, da questo punto di vista, li ha aiutati). Questi ultimi hanno, infatti, alte muree tali da consentire alle navi di scaricare in certi orari.

Se non interveniamo rapidamente, rischiamo di mettere in crisi il nostro sistema, la nostra portualità. Ritengo di dovervi affidare questa preoccupazione, pur non essendo un argomento di stretta competenza della Commissione.

A questo messaggio ne accompagno un altro. L'amministrazione doganale al momento della sua attivazione poteva contare su un organico di 14.000 dipendenti. Attualmente i presenti sono 9.600, poiché non è stato mai possibile attuare i *turn over* per la politica di contenimento delle spesa pubblica. In particolare nel 2004 l'organico è stato ridotto da 14.000 a 13.000 unità, ed ulteriormente quest'anno fino ad arrivare a circa 12.300. Attualmente contiamo su 9.600 unità presenti; nel corso di questo anno andranno via altre 350 persone che non sarà possibile sostituire: or-

mai siamo ai limiti di guardia. Cercheremo di semplificare sempre di più e di fare il più possibile, ma, al di là di un certo limite non potremo andare. Arriverà un momento in cui non saremo più in grado di garantire la presenza del nostro personale per 24 ore presso porti e aeroporti. Ormai tutti i piccoli aeroporti che gravitavano attorno all'Adriatico sono diventati importanti perché vi fanno scalo giornaliero aerei che provengono dalla Bulgaria, dalla Romania e da altri paesi dell'Est.

Sottopongo questo messaggio, questo problema, alla sua attenzione, signor Presidente, e alla cortese attenzione degli onorevoli senatori e deputati.

FAZIO. Innanzitutto, mi scuso con il dottor Guaiana per non essere stato puntuale, ma c'è stato un ritardo nei voli. Anche questo tema necessiterebbe di una discussione approfondita.

Ho comunque ascoltato la parte finale della sua illustrazione in cui ha evidenziato come in questi anni sia stata particolarmente faticosa l'approvazione di alcuni decreti relativi allo sportello unico doganale, al potenziamento dei porti e altre questioni ancora, a parte poi la vicenda relativa alla semplificazione della legislazione in merito ai doppi controlli nei porti e negli aeroporti.

A tale proposito vorrei che tali questioni venissero esaminate in maniera più approfondita perché, diversamente, i nostri ragionamenti si ridurrebbero ad una sola presa d'atto di tali circostanze.

Mi chiedo e chiedo al dottor Guaiana (che credo ne sia a conoscenza), se non sia possibile capire meglio i motivi per cui tali decreti non sono arrivati in porto e dove sono maggiormente concentrate le difficoltà in modo che questa Commissione, insieme alle altre, possa imprimere un'accelerazione in merito.

BANTI. In merito all'utilizzo degli interporti (ha citato, per esempio, Alessandria, piuttosto che Genova), lei dottor Guaiana ha affermato che essi sarebbero fungibili per lo svolgimento delle pratiche doganali.

Siamo in presenza di uno schema di DPCM attuativo e mi sembra di aver capito che si tratta di un esperimento. Ebbene, vorrei sapere, visto che il DPCM non è stato ancora emanato, in base a cosa ciò sia possibile e se vale solo per Genova o, in generale, per tutti i porti italiani.

SAPORITO. Anch'io vorrei conoscere quali sono le difficoltà incontrate nella definizione del regolamento di attuazione di cui lei ha parlato.

Mi interessa sapere poi a che punto siamo con l'adeguamento alla legislazione europea. Sono già stati avviati i lavori preparatori? Vi sono delle difficoltà? Infine, vorrei sapere in che modo gli uffici doganali contribuiscono alla lotta al terrorismo.

MANTINI. Approfitto di questa occasione per chiedere al dottor Guaiana se nell'organizzazione funzionale, più che logistica, intravede ancora un ruolo, come in passato, per gli spedizionieri doganali.

È una domanda lievemente eclettica, però significativa anche per i nostri lavori.

*GUAIANA.* L'emanazione dei DPCM, senatore Fazio, richiede una concertazione tra le varie amministrazioni che comporta notevoli difficoltà, specialmente quando si tratta di affidare ad un unico ente la possibilità di coordinare attività che rientrano nel campo normativo affidato ad altri enti. Sostanzialmente, questi sono i problemi in cui ci imbattiamo.

In alcuni casi riceviamo delle richieste di esclusione dalla concertazione perché, si argomenta, «la normativa prevede questo». Insomma, il dialogo tra le amministrazioni rappresenta uno dei nodi fondamentali. In particolare, risulta difficile trovare un punto di accordo che consenta al settore doganale, ferme restando le competenze delle altre amministrazioni, di svolgere un'attività di coordinamento.

Per quanto concerne il porto di Genova, purtroppo tale porto non può assurgere al ruolo che merita per le sue tradizioni e per il suo contesto, perché manca di un entroterra. In attesa di una norma in materia, abbiamo messo a disposizione degli operatori e degli spedizionieri del porto di Genova alcuni siti, alcune enclavi, che non si trovano in territorio ligure ma addirittura nel territorio di Alessandria. È una sperimentazione che dura da molto tempo. Dunque abbiamo voluto che tale possibilità fosse prevista a livello normativo, anche per regolamentarne l'entità e la portata. Il caso del porto di Genova doveva essere risolto rapidamente, pena l'esclusione di esso dal commercio marittimo internazionale. Ci si può allora chiedere perché se a Genova si è fatto ciò, non si possono effettuare altrove operazioni analoghe. Occorre tener presente che a Genova abbiamo agito in via sperimentale, ma ora potremmo avere anche una norma che lo consente e ne regoli la portata.

Quanto alla lotta al terrorismo, l'Agenzia delle dogane è impegnata e partecipa a tutte le operazioni in materia. I nostri siti doganali sono stati allertati e collaborano con le altre amministrazioni impegnate nella lotta al terrorismo come la DIA, i Carabinieri, la Polizia di Stato e la Guardia di finanza. La lotta al terrorismo si attua dunque anche attraverso un sistema di allarme che abbiamo istituito in tutti i siti doganali e nell'amministrazione centrale: ad esempio il mio numero telefonico e quello di alcuni dirigenti di vertice dell'Agenzia è a disposizione degli utenti doganali, notte e giorno, per segnalare fatti che possono far temere un'attività terroristica. Siamo inoltre, lo ribadisco, in collegamento con tutti gli altri enti che svolgono tale attività. Il mondo doganale ha dunque anche questo grande compito, dal momento che gli spazi doganali sono dei «sensori» e proprio ad essi possono giungere le prime avvisaglie di fenomeni di natura terroristica.

Collaboriamo inoltre con gli Stati Uniti attraverso l'operazione CSI (*container security initiative*); siamo stati una delle prime amministrazioni a stipulare un accordo di questo tipo, addirittura precedente a quello stipulato dall'Unione europea con gli Stati Uniti. L'operazione prevede il controllo doganale italiano dei *container* in partenza per gli Stati Uniti, ma

con analisi dei rischi comune. Dunque il controllo viene compiuto in Italia da operatori doganali italiani, ma l'analisi del rischio viene effettuata congiuntamente da operatori statunitensi ed italiani: è un sistema che gli Stati Uniti hanno adottato dopo l'11 settembre e che ha dato molto lustro all'amministrazione doganale italiana.

Quanto al ruolo degli spedizionieri, non so se l'onorevole Mantini che è intervenuto in proposito ha avuto la possibilità di leggere qualche mia dichiarazione in materia. Considero il loro ruolo estremamente importante per l'attività doganale: esso si integra con l'attività doganale stessa. Tale ruolo c'è, c'è sempre stato e avrà un avvenire nell'organizzazione doganale. Molto però dipende anche dagli stessi spedizionieri.

MANTINI. Vorrei sapere – anche alla luce del fatto che ci stiamo occupando della riforma degli ordini professionali – se ritiene che l'ordine degli spedizionieri vada mantenuto come tale, o se pensa sia sufficiente trasformarlo in un'associazione; inoltre le chiedo se a suo avviso l'ordine degli spedizionieri deve mantenere poteri di natura pubblicistica.

GUAIANA. Occorre considerare il disegno di legge attualmente all'esame della competente Commissione del Senato, riguardante la possibilità per gli spedizionieri di effettuare l'asseverazione, che altro non è che una dichiarazione di cui lo spedizioniere si assume la paternità. Essa, già prevista dalla legge n. 213 del 2000, può essere sostanziale o formale. La norma del 2000 prevedeva un'asseverazione formale, ovvero l'attestazione della corrispondenza della documentazione allegata alla dichiarazione al tipo di operazione. Invece, con l'asseverazione sostanziale gli spedizionieri si trovano a dichiarare non solo la rispondenza formale della documentazione all'operazione, ma anche il contenuto dell'operazione stessa. Tale asseverazione è collegata a norme di carattere penale e ad una responsabilità di carattere patrimoniale a carico degli spedizionieri stessi. Tale disegno di legge, presentato nella passata legislatura, è dunque ora all'esame del Senato.

PRESIDENTE. Desidero aggiungere che sul disegno di legge citato, presentato dal presidente Benvenuto, sono stati presentati alcuni emendamenti, che sono stati discussi recentemente in Commissione.

Ringrazio il dottor Guaiana per il contributo offerto ai lavori della Commissione e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 11,50.*





