

DEL. N. 22/2005/G

Sezione centrale del controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

nell'Adunanza del Collegio I del 1° luglio 2005

* * *

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, comma 4, in base al quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione del controllo n. 1/2003/G, con la quale è stato approvato il programma del controllo successivo sulla gestione per l'anno 2003;

vista la relazione, in data 6 maggio 2005, concernente l'indagine sui "Risultati delle innovazioni introdotte nelle procedure e nei controlli doganali: le procedure semplificate e il canale verde";

vista l'ordinanza in data 25 maggio 2005 con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la pronunzia sulla predetta relazione al I Collegio della Sezione stessa, convocandola per il giorno 1° luglio 2005;

vista la nota n. 346/05/G in data 30 maggio 2005, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha provveduto ad inviare copia della relazione di deferimento e dell'ordinanza di convocazione del cui avvenuto recapito risulta ricevuta depositata in atti;

- al Ministero dell'economia e delle finanze
 - Gabinetto;
 - Servizio per il controllo interno;
 - Dipartimento per le politiche fiscali;
 - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
 - Agenzia delle Dogane;
 - Servizio consultivo ed ispettivo tributario;

considerato che sono state presentate le seguenti memorie:

- prot. 925 del 27.6.2005, con la quale l'Agenzia delle Dogane ha fornito in limine rilevanti precisazioni rispetto alla composizione dei controlli (distinti in mirati, vincolati e casuali), evidenziando un trend positivo (globale) dell'efficacia dei controlli all'importazione; la memoria presenta, quindi, elementi integrativi in merito alla diversificazione dell'andamento dei vari profili di rischio che, a fronte di un dato medio complessivo del 3,7%, raggiungono vette anche superiori al 50%; ulteriori considerazioni e precisazioni sono riportate circa l'istituto della rappresentanza in dogana, in ordine alla quale risultano ancora in via di definizione nuove norme interne, ivi compresa l'eventuale sottoposizione ad un controllo preventivo per il rilascio delle autorizzazioni alle procedure domiciliate (cd. pre-audit);
- prot. 427/05 del 9.6.2005, con la quale il Servizio di controllo interno fornisce elementi integrativi e di aggiornamento relativi al secondo semestre del 2004; nella stessa, si richiama l'istituzione del nuovo canale di verifica tramite apparecchiature scanner (che ha raggiunto le 500 operazioni nel mese di dicembre 2004) e si rappresentano i valori relativi all'intero 2004 di tre principali indicatori: la visita merci, che ha interessato il 2,7% delle operazioni, contro il 5% programmato, a tutto beneficio del canale verde che ha raggiunto l'88,5% a fronte dell'82% programmato; il tasso di positività dei controlli fisici (VM) è stato pari al 2,4%, a fronte del 2% previsto;
 - prot. 2222/2005/DPF/UAF) del 27.6.2005, con la quale il Dipartimento per le Politiche Fiscali riporta ulteriori dati circa i risultati definitivi dell'esercizio 2004, fornendo uno schema di riconciliazione con gli indicatori relativi al 2002 e

2003; la memoria evidenzia, in particolare, l'introduzione di due nuovi indicatori, convergenti con le problematiche esaminate dall'istruttoria, relativi all'incidenza del canale rosso (visita merci) sul totale delle dichiarazioni ed al relativo tasso di positività; il Dipartimento segnala, ancora, il confermato impegno nella Convenzione 2005-2007 per coniugare la semplificazione degli adempimenti a carico degli utenti e potenziare nel contempo l'attività di contrasto all'evasione, con l'introduzione di opportuni obiettivi e, anche a seguito dei rilievi provenienti dalla Corte, di indicatori collegati ai risultati dell'adozione delle procedure domiciliate di sdoganamento ed all'efficacia dell'analisi dei rischi;

considerato che per l'Amministrazione convocata sono presenti in aula:

- Per il Ministero dell'economia e delle finanze – Servizio di controllo interno:

il Dott. Michele Nardone, Dirigente;

- Per il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento politiche fiscali: il Dott. Oreste Maltempo, Dirigente; la Dr.ssa Giovanna Corona (assiste);

- Per l'Agenzia delle Dogane: il Dott. Aldo Tarascio, Dirigente Generale; la Dr.ssa Mirella Levato, Dirigente Generale;

udito il relatore Cons. Diodoro Valente;

sentiti i rappresentanti dell'Amministrazione, e precisamente:

- il Dott. Nardone richiama il contenuto delle due memorie presentate;
- il Dott. Tarascio sottolinea come i nuovi scenari disegnati dal fenomeno della globalizzazione e dell'Unione Europea a 25 Membri impongano uno sforzo di uniformare i trattamenti doganali privilegiando il settore servizi; l'Amministrazione è conscia, peraltro, della necessità di maggiori controlli nell'ambito delle procedure domiciliate;

- la Dott.ssa Levato fa presente che, tenuto conto dello spostamento dei flussi verso le procedure domiciliate, sono stati effettuati maggiori controlli in tale settore; riguardo alla disponibilità di dati sufficienti, assicura che il sistema gestionale effettua un adeguato monitoraggio di tutte le fattispecie doganali; fa presente che lo sdoganamento per via telematica diverrà in tempi brevi obbligatorio per le procedure domiciliate e sottolinea il trend crescente del tasso medio di positività dei controlli relativi al canale verde;

DELIBERA

di approvare, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la relazione concernente l'indagine sui "Risultati delle innovazioni introdotte nelle procedure e nei controlli doganali: le procedure semplificate e il canale verde" ;

ORDINA

l'invio della relazione medesima, a cura della Segreteria della Sezione, alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato generale – nonché, anche per l'effetto di cui all'art. 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, al Ministro dell'economia e delle finanze ed alle Amministrazioni convocate.

IL PRESIDENTE

(Dott. Tullio LAZZARO)

IL RELATORE

(Cons. Diodoro VALENTE)

Depositata in Segreteria il 23 settembre 2005



Corte dei conti

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Indagine sui risultati delle innovazioni introdotte nelle procedure e nei controlli doganali: le procedure semplificate e il canale verde

VALENTE

Relatore: Cons. Diodoro

S O M M A R I O

| | |
|---|----|
| 1. CONSIDERAZIONI DI SINTESI | 7 |
| 2. OGGETTO DELL'INDAGINE | 9 |
| 3. RICHIAMO DEI PRINCIPALI PROFILI PROBLEMATICI EMERSI DALLA PRECEDENTE INDAGINE..... | 11 |
| 4. IL CIRCUITO DOGANALE DI CONTROLLO ("CANALE VERDE") E L'ANALISI DEI RISCHI | 16 |
| 5. GLI INTERVENTI INNOVATIVI | 30 |
| 6. LA RAPPRESENTANZA IN DOGANA | 39 |
| 6.1 Le disposizioni contenute nel TULD approvato con DPR 23 gennaio 1973, n. 43 | 39 |
| 6.2 La normativa comunitaria | 40 |
| 6.3 La successiva evoluzione della normativa nazionale e comunitaria in materia | 41 |
| 6.4 Plafond IVA e responsabilità dello spedizioniere doganale | 44 |
| 6.5 Le procedure domiciliate..... | 47 |
| 7. LE PROCEDURE SEMPLIFICATE: LA "DOMICILIAZIONE" | 49 |
| 7.1 Criteri seguiti per la concessione del beneficio | 50 |
| 7.1.1 Soggetti ammessi al beneficio..... | 50 |
| 7.1.2 Regimi doganali..... | 51 |
| 7.1.3 Ulteriori aggiornamenti delle procedure semplificate doganali..... | 52 |
| 7.2 Il sistema di monitoraggio della procedura di domiciliazione..... | 53 |
| 7.2.1 Monitoraggio dei controlli..... | 54 |
| 7.2.2 Analisi dei dati da parte dell'Agenzia..... | 55 |
| 7.2.3 Alcune osservazioni..... | 56 |
| 7.3 Innovazioni conseguenti alla trasmissione telematica della dichiarazione doganale | 57 |
| 7.4 L'incidenza delle procedure semplificate ed i relativi controlli | 60 |
| 8. MODALITÀ ED ESPERIENZE APPLICATIVE NELL'UNIONE EUROPEA | 63 |

1. Considerazioni di sintesi

L'indagine si ricollega ad una precedente analisi condotta dalla Sezione (Del. 27/2002) in ordine alle innovazioni ed ai risultati in materia doganale dopo la realizzazione del mercato unico europeo, la quale aveva condotto, tra l'altro, all'enucleazione di due specifici profili di rischio, concernenti:

- la procedura di domiciliazione, che, in linea con la normativa comunitaria in ordine alla semplificazione delle procedure in dogana, non disgiunta dalla necessaria sicurezza delle medesime, consente di procedere allo sdoganamento senza la presentazione delle merci;
- il sistema di analisi dei rischi, parimenti previsto da norme comunitarie, che consente la semplificazione (l'esclusione, in oltre l'80% dei casi), dei controlli al transito doganale (cd. Circuito doganale di controllo o "canale verde").

Riguardo alla domiciliazione, si segnalavano in particolare i possibili rischi connessi, allo stato attuale della normativa, alla presentazione della dichiarazione doganale tramite rappresentanza diretta, riservata agli spedizionieri doganali con esclusione della responsabilità in solido.

Circa il secondo punto, relativo al sistema di analisi dei rischi, si rilevava l'insufficienza delle informazioni fornite dall'Amministrazione, che non consentiva di operarne un'adeguata valutazione in termini di efficienza e di efficacia.

Le due problematiche vengono, palesemente, ad intersecarsi, collocandosi nel quadro generale della gestione doganale e dell'efficacia dei controlli; esse coinvolgono delicati profili connessi al nuovo modo di concepire la "mission" attribuita alle dogane, proiettate nel sistema comunitario, caratterizzata dall'accentuazione dell'offerta di servizi, da esigenze di semplificazione implicite in un sistema aperto di mercato e non disgiunte dall'attenzione alle prassi adottate dai Paesi "competitor": obiettivi, questi, condizionati tutti dalla realizzazione di un'amministrazione agile, efficace e di elevato profilo professionale, supportata da un organico, efficiente ed elastico sistema di monitoraggio.

Gli elementi acquisiti in sede istruttoria, se hanno dato conferma del deciso procedere dell'amministrazione doganale – anche richiamando le osservazioni di questa Corte - sulla linea del rinnovamento, della semplificazione delle procedure e della crescita professionale, mostrano tuttavia perduranti e delicate carenze sul versante dei controlli.

In buona sostanza, non risulta che l'Amministrazione si sia ancora dotata di un organico ed integrato sistema di monitoraggio, idoneo a garantire la qualità dell'attività di controllo in tutte le sue fasi (accertamento, contenzioso, riscossione), a verificare costantemente la concreta efficacia della rete degli indicatori di rischio, a fornire riscontri oggettivi dell'efficacia delle innovazioni introdotte.

Pur dando atto dei risultati conseguiti in tale direzione, favoriti dall'ampia utilizzazione di strumenti informatici e tecnologici, che hanno visto l'introduzione di significative innovazioni nel campo della "reingegnerizzazione" dei processi, nella costruzione ed aggiornamento della rete degli indicatori di rischio, nell'individuazione di alcuni significativi indicatori di "performance", nell'avvio di più integrati sistemi di controllo gestionale ("Balanced Score Card"), le stesse risposte alle richieste istruttorie risultano, tuttavia, piuttosto carenti di sufficienti ed organici dati, corredati dalle relative analisi, atti a supportare con l'evidenza oggettiva le realizzazioni pur raggiunte.

Così, i dati forniti dall'Amministrazione in ordine alle anomalie nel ricorso (concentrato sulle esportazioni) alla rappresentanza diretta, riservata agli spedizionieri doganali in regime di esclusione della responsabilità solidale, non risultano sufficienti a supportare l'interpretazione fornita dall'Amministrazione, né a quantificare l'entità del fenomeno. La stessa analisi delle norme comunitarie, del resto, induce ad una riflessione sulla possibilità di accordare le procedure di domiciliazione agli spedizionieri doganali, che viene a costituire un oggettivo elemento di rischio (interposizione di un terzo soggetto, anche in buona fede); problemi non dissimili si presentano per l'utilizzazione del c.d. plafond IVA. Tale riflessione potrebbe contribuire anche a sanare l'incongruenza dell'attuale situazione di diritto, per effetto della quale gli spedizionieri doganali - ai quali è riservata la rappresentanza diretta a motivo della specifica professionalità - usufruiscono di una totale

irresponsabilità, mentre nell'ipotesi di rappresentanza indiretta, che può essere esercitata anche da persone prive di qualsiasi specifica professionalità, è espressamente prevista la responsabilità solidale.

La stessa attenzione alla prassi dei Paesi "competitor", pur evidenziando una significativa crescita e scontando essa problemi derivanti dall'insuperata eterogeneità del rilevamento nei vari Stati Membri, resta tuttora piuttosto circoscritta a valutazioni di legislazione comparata, senza concreti riferimenti alle conseguenze sui flussi commerciali ed alla "customer satisfaction"; tangibili benefici, al riguardo, potrebbero verosimilmente derivare dall'intensificazione della cooperazione, pur avviata, con gli operatori nazionali.

La costruzione e l'aggiornamento dell'ampia rete di analisi dei rischi non è, parimenti, illustrata con il supporto di dati, relativi - ad esempio - a natura e risultati dei controlli ex post, che ne consentano una valutazione sia a livello globale che a significativi livelli inferiori di aggregazione. Il dato globale che è stato acquisito al riguardo non appare, peraltro, tranquillizzante, in quanto risulterebbe sostanzialmente una percentuale positiva, meramente numerica, di poco superiore all'un per cento dei controlli effettuati in base al sistema di analisi dei rischi, a fronte di uno 0,50% di positività dei controlli casuali svolti sulle dichiarazioni esitate a "canale verde". Ulteriori perplessità sull'organicità dei controlli discende dalla percepita concentrazione degli stessi in chiusura dell'esercizio.

Si prende, infine, atto di buon grado del confermato impegno formalizzato nella Convenzione 2005-2007 per coniugare la semplificazione degli adempimenti a carico degli utenti e potenziare nel contempo l'attività di contrasto all'evasione, con l'introduzione di obiettivi e, esplicitamente anche a seguito dei rilievi provenienti dalla Corte, di indicatori collegati ai risultati dell'adozione delle procedure domiciliate di sdoganamento ed all'efficacia dell'analisi dei rischi.

2. Oggetto dell'indagine

Con la deliberazione di programma n. 1/2003/G del 20 dicembre 2002, questa Sezione ha stabilito lo svolgimento di un'indagine del seguente tenore "1.4. Indagine sui risultati delle innovazioni introdotte nelle procedure e nei controlli doganali: le procedure semplificate e il canale verde".

Per la grande importanza che l'Unione Europea attribuisce al commercio con i paesi terzi e per venire incontro, sia pure nel rispetto di alcuni vincoli, alle esigenze di speditezza degli operatori abituali in possesso di predeterminati requisiti, il Codice Doganale Comunitario ha previsto le procedure semplificate in Dogana. Per le stesse ragioni si è cercato di limitare le formalità in Dogana attivando sistemi di controllo automatizzati – in Italia il c.d. "canale verde".

L'indagine condotta dalla Corte, conclusa con delibera n. 27/2002/G del 22.10.2002 sulle innovazioni organizzative ed operative e sui risultati conseguiti dall'Amministrazione doganale a seguito della realizzazione del mercato interno europeo, ha portato ad evidenziare che due dei punti critici nel funzionamento del sistema doganale sono proprio le procedure semplificate per gli operatori e il canale verde per i controlli, innovazioni, queste, introdotte in linea con l'obiettivo, fissato in sede di Unione Europea e trasfuso nel Codice Doganale Comunitario, di assicurare speditezza agli operatori abituali in possesso di predeterminati requisiti.

Su entrambe le esperienze l'Amministrazione non è stata in grado di fornire alla Corte le informazioni richieste, evidentemente per l'incompletezza degli appositi meccanismi di monitoraggio della regolarità delle gestioni e dei risultati conseguiti.

È apparso, pertanto, opportuno condurre un'indagine di approfondimento sui due punti critici:

Per quanto riguarda le procedure semplificate, va tenuto conto che gli operatori debbono dichiarare in dogana le merci a nome proprio e per conto proprio, se titolari, ma a nome proprio e per conto del destinatario, quando le merci non sono di proprietà. L'indagine dovrebbe, pertanto, portare a verificare i criteri seguiti ai fini della concessione del beneficio delle procedure semplificate agli operatori abituali in dogana, la titolarità o meno degli operatori in dogana – distintamente per le importazioni e per le esportazioni – i controlli effettuati, i risultati conseguiti, in termini di riscontro della regolarità della gestione da parte dei titolari delle procedure e dell'esatto e regolare utilizzo dell'istituto della rappresentanza in dogana.

Per quanto riguarda il "canale verde", va verificato in quale misura il sistema risponde a criteri, non solo di semplificazione, ma anche di efficacia dei controlli. Ciò comporta l'esigenza di valutare gli indicatori di rischio (oggettivi e soggettivi) considerati, insieme con la loro gestione ed il loro sistematico e costante aggiornamento sulla base di un monitoraggio nazionale

e comunitario dei risultati conseguiti e delle esperienze maturate. L'attuale sistema, infatti, pur caratterizzandosi per la capacità di sistematico e costante autoapprendimento ed autoaggiornamento mediante i risultati dei controlli, non può ovviamente tenere conto di quelle esperienze e di quelle eventuali anomalie che non vengono rilevate, come potrebbe essere, in particolare, proprio il caso, sopra considerato, dell'applicazione delle procedure semplificate. In tale luce occorre, pertanto, valutare anche i miglioramenti che, in termini di maggiore efficacia dei controlli, conseguiranno alla piena operatività, già prevista entro il 2003, dei nuovi sviluppi in tema di collegamento dinamico al circuito doganale di controllo delle informazioni sugli esiti dei controlli stessi.

L'indagine è stata condotta con la fattiva collaborazione dell'Agenzia delle dogane tramite la quale, nel rispetto della logica del controllo sancita dalla legge n. 20/94, sono stati acquisiti elementi informativi anche sulle modalità e sulle esperienze di applicazione delle procedure semplificate e del controllo automatizzato da parte delle Dogane degli altri Stati membri dell'UE.

Ulteriori contributi sono stati forniti dal Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Servizio consultivo ed ispettivo tributario (SECIT) e dal Servizio di controllo interno (SECIN).

3. Richiamo dei principali profili problematici emersi dalla precedente indagine

La presente indagine, ricollegandosi alla relazione approvata con deliberazione n. 27/2002/G nell'Adunanza del 22 ottobre 2002, concernente "Innovazioni organizzative ed operative introdotte e risultati operativi conseguiti dall'Amministrazione doganale a seguito della realizzazione del mercato interno europeo", si focalizza sull'evoluzione dei principali profili problematici ivi emersi con particolare riferimento alle procedure semplificate ed al canale verde.

Va subito evidenziato che, come emerge dal seguito della trattazione, pur dando atto che l'Amministrazione, nelle sue varie componenti¹, ha ampiamente condiviso le impostazioni di fondo adottate nella citata relazione

¹ Si richiama, in particolare, lo studio condotto dal Secit concernente "L'azione di controllo dell'amministrazione doganale con riguardo alle procedure semplificate di accertamento contemplate dall'articolo 76, paragrafo 1, lettera c, del regolamento CEE 12 ottobre 1992, n. 2913".

ed ha fattivamente operato in quella direzione, per molti degli interrogativi formulati non sono stati forniti elementi conoscitivi sufficienti², il che non può non costituire un chiaro sintomo del cammino ancora da percorrere per raggiungere un congruo grado di trasparenza che consenta una soddisfacente valutazione positiva dell'andamento gestionale.

È stata, nella precedente indagine, segnalata, in via generale, una qualche disattenzione per le implicazioni operative delle scelte legislative adottate a livello comunitario; è risultato, infatti, che sono state adottate iniziative piuttosto settoriali e non sempre collegate ad un disegno generale e coerente del sistema.

In particolare, per quanto concerne gli istituti della rappresentanza in dogana e delle procedure semplificate, e segnatamente le procedure domiciliate (che prevedono la possibilità di prescindere dalla presentazione delle merci in dogana e di disporne subito dopo l'arrivo dall'estero ovvero di spedirle direttamente all'estero), non è risultato che l'Amministrazione abbia ben distinto, in sede di consuntivazione, le dichiarazioni presentate con la rappresentanza diretta da quelle presentate con la rappresentanza indiretta o direttamente dal proprietario delle merci. Non è stato, quindi, possibile verificare, né se gli operatori si avvalgano sistematicamente della rappresentanza diretta per le importazioni e, viceversa, di quella indiretta per le esportazioni, né, tanto meno, l'ammontare dei tributi riscossi per le dichiarazioni con la rappresentanza diretta e quello dei tributi riscossi con la rappresentanza indiretta.

Muovendo, infatti, dal presupposto che la scelta di operare in dogana con la procedura semplificata, che fa obbligo al titolare di presentare la dichiarazione in nome proprio, dovrebbe rispondere a criteri correlati a logiche organizzative aziendali ed a considerazioni di economicità - in quanto la decisione di avvalersi di un intermediario di professione comporta costi aggiuntivi, che di regola sono motivati dall'assenza di una specifica

² In particolare, e schematizzando, si richiamano le seguenti problematiche:

- concreto sviluppo dei programmi di audit e dei protocolli d'intesa con gli operatori;
- costituzione di una banca dati delle imprese;
- efficacia dello sdoganamento telematico;
- attivazione di un circuito integrato di monitoraggio;
- risultati conseguiti dai partner comunitari e deviazioni del traffico;
- contributo del Servizio ispettivo;
- coordinamento con la Guardia di finanza;
- monitoraggio della customer satisfaction;
- conoscenza del mercato;
- funzionamento del sistema di controllo interno.

professionalità doganale all'interno dell'impresa - la linea di comportamento seguita dal singolo operatore dovrebbe essere sempre la stessa.

Pertanto, qualora si riscontrasse una marcata differenza di comportamento dell'operatore, che per le esportazioni operasse quale dichiarante in dogana titolare di procedura semplificata, e per le importazioni, invece, rinunciasse ai benefici della procedura semplificata per operare con procedura normale a nome dell'importatore, avvalendosi della rappresentanza diretta, riservata questa allo spedizioniere doganale, si evidenzerebbe un comportamento apparentemente contraddittorio.

La spiegazione dell'apparente contraddittorietà di comportamento andrebbe ricercata nella circostanza che per le merci oggetto di esportazione non deve essere di regola corrisposto alcun diritto, mentre le merci in importazione sono gravate da dazi e da fiscalità del cui pagamento l'operatore sarebbe solidalmente responsabile in caso di dichiarazione in nome proprio, come espressamente prevede la procedura semplificata.

Si segnalava, al riguardo, la necessità di acquisire i dati relativi alle operazioni effettuate in procedura semplificata distintamente per importazione ed esportazione, nonché per entrambe le tipologie di operazioni con la distinzione fra quelle effettuate con la rappresentanza diretta e quelle effettuate con quella indiretta, al fine di verificare l'eventuale utilizzazione strumentale dell'istituto della rappresentanza diretta per le operazioni di importazione da parte di operatori titolari di procedure semplificate i quali per le operazioni di esportazione effettuino invece la dichiarazione in nome proprio.

Sempre in tema di procedure domiciliate, si segnalava l'assenza di una congrua azione informativa presso le imprese agricole, commerciali ed industriali per illustrare i vantaggi derivanti dall'utilizzo diretto di tale agevolazione, incidendo così negativamente sulla competitività delle imprese nazionali e frapponendo ostacoli al rapporto diretto ed immediato tra dogane ed operatori.

Circa lo sviluppo di programmi di audit che, certificando l'affidabilità degli operatori, consentano a questi ultimi - una volta accreditati presso l'Amministrazione doganale - di usufruire di tutti gli istituti agevolativi senza dover produrre ripetutamente documentate istanze e subire reiterazioni di accessi per accertare il sussistere dei requisiti occorrenti, risparmiando anche agli stessi uffici l'onere di replicare attività istruttorie, si prendeva atto

dell'effettuazione di corsi di formazione, mentre non risultava che ne fosse stato fatto derivare alcun seguito concreto.

Parimenti, non risultava attuata la stipula di protocolli d'intesa con gli operatori, specie i vettori, per rendere incisivi e mirati i controlli senza ostacolare la fluidità dei traffici legittimi ed acquisire informazioni da utilizzare per alimentare l'analisi dei rischi.

Si segnalava, inoltre, la mancanza di una banca dati delle imprese che maggiormente si avvalgono dei servizi doganali e delle imprese che beneficiano di procedure semplificate o del pagamento differito in Dogana.

In materia di attività di prevenzione e contrasto delle frodi e dei traffici illeciti, si segnalava che nel corso degli anni la platea dei soggetti e degli istituti o dei regimi doganali oggetto di controlli straordinari è rimasta sostanzialmente immutata per quanto attiene ai criteri selettivi, mentre l'accumulazione di conoscenze e di esperienze avrebbe dovuto comportare un aumento significativo del tasso di redditività dei controlli, pur dando il giusto rilievo al fatto che l'Amministrazione doganale si trova a dover subire le conseguenze negative di scelte effettuate da altri comparti dello stesso Ministero in materia di semplificazione degli adempimenti a scapito dell'efficacia dei controlli (ad es. abolizione del mod. A 99 bis della dichiarazione IVA).

In ordine al Circuito doganale di controllo – Canale verde, che, attraverso la selettività dei controlli, basata sull'analisi dei rischi, intende assicurare la semplificazione degli adempimenti per gli operatori e l'alleggerimento dell'attività di controllo dell'Amministrazione, assicurandone nel contempo la maggiore efficacia, pur dando atto delle grandi potenzialità dello strumento, che ha già reso possibili significative semplificazioni ed alleggerimenti, si sottolineava che il sistema, mentre può selezionare visita fisica per le merci presentate in dogana, può selezionare solo controllo documentale (o nessun controllo) per le operazioni effettuate in procedura semplificata, in quanto al momento dell'arrivo delle merci gli operatori inviano alla dogana competente soltanto un preavviso che non consente di disporre di tutti gli elementi di valutazione necessari. Di conseguenza, il controllo automatizzato può essere attivato solo successivamente, dopo la presentazione della dichiarazione e la registrazione della stessa, il che può comportare particolari rischi. Sarebbe, quindi, necessario poter sempre selezionare anche la visita fisica delle merci, che, però, di fatto, nel caso delle procedure domiciliate, non è più nella disponibilità della dogana; una

soluzione adeguata e definitiva si attendeva dall'operatività (prevista per il secondo semestre del 2003), dello sdoganamento telematico (tuttora non obbligatorio) per tutti i regimi con procedura semplificata, con applicazione del CDC all'atto della registrazione della dichiarazione completa/incompleta in sostituzione del preavviso.

Si rilevava, ancora in tema di verifica dell'efficacia delle attività di controllo, la mancata attivazione di un circuito integrato di monitoraggio accertamento-contenzioso-riscossione che consentirebbe di misurare i risultati monetari dell'attività di controllo fornendo dati più analitici ed attendibili di quelli derivanti dal sistema di controllo di gestione, che dà una quantificazione della produttività destinata spesso a rimanere solo virtuale (tributi e penalità accertati e non riscossi).

Altre negatività emergevano dalla comparazione con le metodologie applicate ed i risultati conseguiti dagli altri partner comunitari, dalle scarsa conoscenza degli istituti delle Informazioni tariffarie vincolanti (ITV) e delle Informazioni vincolanti in materia di origine (IVO), anche al fine di contenere l'insorgere di contenzioso, dall'assenza di un processo di validazione delle procedure di controllo, con conseguenti rettifiche di bilancio a carico dell'erario, dall'assenza di un fattivo contributo da parte del Servizio Ispettivo, in presenza di una riconosciuta evoluzione della funzione ispettiva da funzioni di controllo repressivo-sanzionatorio a funzioni di consulenza e di collaborazione nei confronti degli uffici di vertice.

Si segnalava, inoltre, l'assenza di un effettivo coordinamento, all'interno dello stesso Ministero, con la Guardia di Finanza, diretto all'individuazione ed al superamento di possibili duplicazioni di interventi, come pure l'opportunità di un approfondimento ai fini della rivisitazione e dell'eventuale riconsiderazione degli attuali assetti di ripartizione dei ruoli, di collaborazione e di raccordo, tenendo presente che l'obiettivo non può che essere quello di ridurre i controlli cui devono sottostare gli operatori, senza peraltro inficiarne la sicurezza, e recuperare risorse da impiegare più proficuamente per l'espletamento degli altri compiti di istituto del Corpo.

Osservazioni venivano formulate anche in ordine al rapporto instaurato con l'utenza, in particolare per il consistente volume del contenzioso, sintomatico dell'eccessiva complessità e stratificazione dell'impianto normativo; si segnalava, parimenti, come la difformità delle procedure operative adottate dagli uffici sul territorio contribuisce a disorientare gli utenti ed a determinare deviazioni di traffico a favore di altri

Paesi europei (Olanda in particolare), pur riconoscendo che in molti casi il sistema doganale italiano è penalizzato dal proliferare di adempimenti, controlli ed oneri rientranti nella competenza di altri rami della Pubblica Amministrazione.

Si rilevava, che questa della customer satisfaction è un'area di monitoraggio essenziale, ma finora oggetto di iniziative del tutto frammentarie ed occasionali.

Nell'ottica del miglioramento dei rapporti con l'utenza va parimenti sviluppata la concessione di agevolazioni (procedure semplificate e domiciliate, controlli automatizzati – canale verde) a seguito della procedura di audit, come pure l'ampliamento di forme di confronto fattivo con gli operatori e con i rappresentanti del commercio e dell'industria (tavoli di consultazione).

Si sottolineava, infine, la necessità che le scelte venissero fondate:

Ø sull'effettiva conoscenza del numero degli utenti, della loro distribuzione territoriale, della natura e delle dimensioni dell'attività svolta, delle loro esigenze operative, dei loro comportamenti (conoscenza del mercato);

Ø sul modo di operare degli altri paesi dell'U.E. (analisi della concorrenza);

Ø sul grado e sulle condizioni di efficacia dell'azione amministrativa e di efficienza e di potenzialità delle strutture (sistema di controllo interno strategico e direzionale pienamente funzionante).

4. Il Circuito Doganale di controllo ("canale verde") e l'analisi dei rischi

Il processo di gestione del rischio, che costituisce l'elemento portante della semplificazione dei controlli doganali, è stato impostato a partire dal 1996 in sede comunitaria soprattutto nella prospettiva di assicurare omogeneità e qualità dei controlli e coniugare la sicurezza fiscale all'esigenza di non creare fittizi ostacoli ai traffici commerciali, addivenendo ad un corretto ed uniforme trattamento del traffico commerciale e degli operatori all'interno dell'Unione.

I lavori comunitari si sono tradotti nel 1999, al fine di adottare un processo di gestione del rischio uniforme in tutta la Comunità Europea, in un piano contenente le azioni da intraprendere per la realizzazione di un modello armonizzato comune (documento TAXUD/607/2000), quindi sviluppato nell'ambito del Programma Dogana 2002 (documenti TAXUD/609/2000, 629/2000); i lavori proseguono nell'ambito del Programma Dogana 2007.

Gli elementi essenziali del sistema comune di gestione del rischio sono:

- il contesto delle operazioni doganali;
- l'analisi dei rischi;
- il trattamento delle operazioni doganali con l'applicazione dell'analisi dei rischi;
- il monitoraggio.

L'Agenzia assicura che, in linea con la normativa e le raccomandazioni comunitarie, in Italia è stato sviluppato ed applicato un sistema di gestione del rischio volto a semplificare le procedure, a ridurre i costi operativi e anche a creare le condizioni di concorrenzialità del sistema Paese, a beneficio sia dell'amministrazione doganale che degli operatori economici.

Principi fondanti di tale sistema sono gli artt. 68 e 71 del Reg. (CE) n. 2913/92 (Codice doganale comunitario); infatti, il primo stabilisce che l'Autorità doganale "può procedere" (quindi non è obbligata a procedere) alle verifiche documentali e fisiche delle dichiarazioni, mentre il secondo recita che quando l'Autorità doganale non procede alla verifica della dichiarazione, l'applicazione delle disposizioni che disciplinano il regime doganale al quale sono vincolate le merci viene effettuata in base alle indicazioni figuranti nella dichiarazione stessa.

Sulla base di tali principi, a decorrere dal mese di novembre 1998, in via sperimentale su un campione selezionato di uffici, e dal 1° febbraio 1999, in via sperimentale su tutto il territorio nazionale, l'allora Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette ha avviato l'applicazione del circuito doganale di controllo (c.d. "canale verde"), procedura che attraverso l'utilizzazione del sistema di analisi dei rischi consente la selezione automatica delle dichiarazioni doganali da sottoporre a controllo all'atto dello sdoganamento.

L'impostazione del circuito doganale di controllo prevede un comportamento omogeneo degli uffici sul territorio nazionale che, oltre ad evitare distorsioni di traffico, permette di ottenere una più rapida circolazione

delle merci e delle relative informazioni, in coerenza con gli indirizzi del Codice Doganale Comunitario e con le indicazioni esplicitate nei documenti TAXUD sopra citati.

In particolare, la procedura attuata dalle Dogane italiane mira ai seguenti risultati.

Fine ultimo è di indirizzare automaticamente la dichiarazione verso:

- un controllo integrale documentale e fisico;
- un controllo esclusivamente documentale (lasciando al funzionario la facoltà di procedere al controllo fisico della merce);
- lo svincolo delle merci sulla base del controllo automatico (senza alcun controllo fisico da parte della Dogana) .

Benefici perseguiti sono la riduzione del controllo documentale o fisico ad un limitato numero di dichiarazioni o partite di merce, prescelte selettivamente in base al sistema di analisi dei rischi, con la conseguente diminuzione dei carichi di lavoro per il personale addetto e dei relativi costi sia per l'amministrazione che per gli operatori, nonché il miglioramento dell'efficacia di impatto dei controlli effettuati.

Le procedure connesse con la taratura dinamica del circuito doganale di controllo sono poste in essere dall'Ufficio analisi dei rischi della Struttura di staff centrale antifrode, nonché dalle strutture antifrode istituite sia a livello regionale che a livello di uffici operativi.

ANALISI DEL RISCHIO

Il percorso metodologico seguito per la messa a punto del sistema di analisi dei rischi prevede fasi cicliche di attività.

1. Individuazione degli indicatori di rischio (fattori che possono far sospettare il rischio di frode);

2. Determinazione dei fattori - oggettivi e soggettivi - che possano dar luogo ad una frode. In tale fase del processo le ipotesi di frode, che possono essere accertate o potenziali, vengono identificate, analizzate e valutate.

I principali elementi sintomatici di rischio individuati, suddivisi tra oggettivi e soggettivi, sono i seguenti:

Profili oggettivi:

- a) tipo merce;

- b) origine;
- c) trattamento preferenziale;
- d) provenienza;
- e) tipo contenitore;
- f) mezzo di trasporto ed itinerario seguito;
- g) nazionalità mezzo di trasporto;
- h) voce doganale della merce.

Profili soggettivi:

- a) attività commerciale (importatore o esportatore);
- b) status del dichiarante (in proprio o in regime di rappresentanza);
- c) eventuali frodi e/o infrazioni accertate (a carico del soggetto) in passato.

3. Individuazione dei profili di rischio (formulazione di un'ipotesi di frode) sulla base della somma degli indicatori di rischio eventualmente presenti;

4. Ponderazione degli indicatori di rischio, in termini di probabilità e conseguenze di un'eventuale frode, al fine dell'individuazione e dell'adozione delle azioni più opportune ed efficaci.

Nell'ambito di tale fase è stata elaborata, a livello centrale, una "griglia di rischio", costantemente aggiornata valutando i flussi di traffico ed il "feedback" delle attività di controllo eseguite dalle dogane operative.

Inizialmente, i profili di rischio sono stati individuati attraverso l'esame delle "INF-AM" (informazioni di frode) pervenute dalla Commissione Europea e dagli Uffici doganali nazionali, nonché attraverso l'analisi delle importazioni avvenute in Italia nel corso degli anni 1996, 1997 e 1998, effettuando una selezione delle merci soggette a maggior rischio di frode in relazione ai seguenti elementi:

- dazio antidumping;
- preferenze generalizzate;
- alta imposizione fiscale;
- divieti economici e restrizioni;
- limiti quantitativi;
- problematiche extratributarie;
- spostamento da una posizione tariffaria ad un'altra, ovvero da un'origine ad un'altra, ritenuto sintomatico di possibili tentativi di aggiramento e di violazione di norme nazionali e/o comunitarie.

Per quanto attiene agli indicatori di rischio soggettivi sono stati, altresì, tenuti in considerazione elementi quali la struttura dell'impresa, le rapide variazioni dei volumi di affari, il cambiamento nella scelta dei Paesi fornitori o eventuali infrazioni alla normativa doganale.

In sintesi, l'applicazione della metodologia sopra descritta prevede la rapida interconnessione delle seguenti fasi:

- individuazione dei campi maggiormente esposti al rischio di illeciti, con riferimento ai settori merceologici, alle tipologie di traffico ed ai soggetti;
- modulazione delle rilevanze dei rischi configurati per determinare una scala di valori cui fare riferimento per i controlli in un corretto equilibrio costi-benefici;
- effettuazione di un costante monitoraggio della situazione operativa, al fine di riscontrare la validità dell'analisi dei rischi posta in atto ed integrare e/o aggiornare la banca-dati dei profili di rischio, i relativi parametri ovvero per introdurne di nuovi. Si tratta, in tutta evidenza, di un momento questo fondamentale per la valutazione dell'affidabilità del sistema, in ordine al quale non si dispone tuttavia di ulteriori elementi conoscitivi.

I profili di rischio, che possono avere validità nazionale, ovvero locale in relazione a situazioni contingenti legate al territorio, sono quindi divisi in due grandi categorie:

- mirati - identificano le operazioni da controllare sulla base dell'analisi dei rischi, a loro volta suddivisibili in "mirati puri " e "soggettivi" (in tale ambito i soggettivi sono i più precisi in quanto mirati a specifiche persone o soggetti giuridici);
- obbligati - identificano particolari operazioni che vanno controllate in base a precise disposizioni normative comunitarie e nazionali, oppure in base alla necessità di maggiore controllo generalizzato.

I profili di rischio sono consultabili dai funzionari addetti ai controlli e costituiscono un ausilio ed un orientamento per il controllo stesso.

A loro volta, i profili sono organizzati in "settori", a secondo del campo di rischio in cui si colloca il profilo stesso.

A titolo esemplificativo, l'Amministrazione fornisce un'elencazione di alcuni dei predetti settori:

- merci soggette a dazio antidumping;

- prodotti tessili;
- prodotti agricoli
- prodotti industriali;
- beni "dual use";
- profili soggettivi;
- problematiche di classifica;
- problematiche di origine.

Inoltre, l'Amministrazione evidenzia che oltre ad un'analisi selettiva basata sui profili di rischio, il circuito doganale di controllo prevede la possibilità di controlli basati sulla casualità pura (random), la cui percentuale di incidenza è gestita dall'Ufficio analisi dei rischi della struttura di staff centrale Antifrode, in modo da garantire la coerenza tra la necessità di assicurare la regolarità delle operazioni e contemporaneamente ridurre l'incidenza dei controlli sugli operatori corretti. In conseguenza di ciò, nessuna operazione doganale può, a priori, essere esentata dalla possibilità di controlli. Si presume che i risultati di tali controlli casuali, sulla cui incidenza peraltro non sono stati riferiti elementi, vengano costantemente utilizzati per il miglioramento e l'aggiornamento del sistema.

Il metodo automatico di selezione delle dichiarazioni da sottoporre a controllo, fondato sull'analisi dei rischi, affida al sistema informatico il riscontro della coerenza tra gli elementi indicati nella dichiarazione e le informazioni presenti nelle basi informative del sistema stesso e la contestuale applicazione degli indicatori di rischio ivi presenti.

Il risultato di tale valutazione viene, quindi, riportato su "una scala di riferimento", in base alla quale si determina, in via automatica, il canale di controllo da applicare (nessun controllo, controllo documentale, controllo fisico).

In particolare, all'atto della registrazione delle dichiarazioni doganali, effettuata ai sensi dell' art. 10 delle istruzioni per il funzionamento meccanografico degli uffici doganali - approvate con D.M. 21 luglio 1982 - l'elaboratore completa il messaggio di risposta con una delle seguenti sigle identificative del canale di controllo selezionato:

- "NC": per indicare che l'Ufficio non deve procedere ad alcun controllo documentale, né alla visita delle merci (CANALE VERDE). In tal caso l'accertamento diviene definitivo al momento della risposta "NC" e, pertanto, eventuali interventi di

controllo configureranno una revisione della dichiarazione. Sulla base di fondati sospetti di frode, è fatta salva la facoltà dell'ufficio di effettuare le operazioni di controllo ritenute opportune.

- "CD": per indicare che l'Ufficio deve limitare il controllo all'esame della dichiarazione presentata e della relativa documentazione, allo scopo di accertare la qualità, la quantità, il valore e l'origine delle merci, nonché ogni altro elemento occorrente per l'applicazione della misure indicate nella tariffa doganale e per la liquidazione dei diritti (CANALE GIALLO). Resta ferma la facoltà dell'ufficio di estendere il controllo alla visita totale o parziale delle merci, in tutti i casi di fondato sospetto, di irregolarità o di abusi.
- "VM": per indicare che, oltre al controllo documentale, l'ufficio deve procedere alla visita totale o parziale delle merci, facendo ricorso, ove occorra, anche alle analisi merceologiche o all'esame tecnico dei prodotti sottoposti a controllo (CANALE ROSSO).

Al fine di migliorarne la qualità, il sistema è stato successivamente integrato con l'istituzione di un quarto livello di valutazione "CS" (controllo scanner) che individua, per determinate fattispecie, attraverso la radiografia con apparecchiature "scanner", un controllo di tipo intermedio tra quello documentale (CD) e la visita fisica (VM).

L'avvenuto assolvimento dell'obbligo di visita o di controllo documentale delle dichiarazioni viene registrato negli archivi informatici del sistema informativo doganale (SID), in un'apposita "scheda di rilevazione dei controlli ordinari", mediante l'utilizzazione di un apposito messaggio automatizzato (NK), che deve essere eseguito, immediatamente dopo il controllo, sia per i controlli "CD", sia per i controlli "VM", sia, infine, per i "controlli autonomi" effettuati sulla base di informazioni locali (positivi o negativi).

Il predetto messaggio "NK" consente di acquisire informazioni fondamentali per un corretto esame dell'esito dei controlli, quali:

- o tipo di controllo effettuato (documentale o visita delle merci);
- o motivo del controllo (obbligatorio, autonomo);

- o modalità di esecuzione della visita (parziale o totale);
- o quantità dei colli visitati;
- o se sono stati prelevati campioni e se è sorta controversia ai sensi dell'art. 65 del TULD;
- o estremi della bolletta A27 emessa in caso di accertamento in sospeso;
- o codici indicanti le difformità riscontrate;
- o codici indicanti il tipo di infrazione contestata;
- o penalità applicabili per dette difformità;
- o differenze di diritti;
- o annotazioni del funzionario che ha eseguito il controllo.

Prima di eseguire il controllo selezionato documentale o la visita delle merci, il funzionario addetto al controllo può visualizzare, tramite detto apposito messaggio automatizzato "NK", le categorie di rischio riscontrate dal sistema informatico per la dichiarazione in esame, nonché le relative percentuali di controllo.

L'acquisizione ed il monitoraggio concomitante delle informazioni sono utilizzate per la taratura dinamica degli indicatori di rischio, effettuata a livello centrale, onde garantire l'efficienza e l'efficacia del sistema di selezione automatica delle dichiarazioni da sottoporre a controllo.

I controlli "a posteriori"

L'attività di controllo ex post è costruita, opportunamente, come "chiusura naturale" dell'intero procedimento, concorrendo a verificare la legittimità e la correttezza delle operazioni doganali sotto il profilo della loro conformità alle disposizioni di natura tributaria ed extra-tributaria, con conseguente evidenziazione delle eventuali "sacche" di evasione non emerse in sede di controllo ex ante; anche sotto tale profilo, tuttavia, non sono stati forniti sufficienti elementi per ricostruire andamento ed esiti di tale fondamentale attività di revisione.

Al riguardo, l'Agencia fa presente che sono state impartite opportune istruzioni ai dipendenti Uffici, affinché l'attività di revisione in esame venga ad essere adeguatamente e periodicamente programmata e condotta con

individuazione "a priori" dei relativi criteri di selezione, anche sulla base dell'analisi dei rischi realizzata a livello locale, assicurando, altresì, la tempestività dell'azione. Anche l'esito di tali controlli - come di tutta l'attività di controllo, sia a livello nazionale che comunitario (INF-AM) - contribuisce naturalmente alla taratura dinamica degli indicatori di rischio.

Per rendere uniformi le modalità di controllo sia in linea che ex post, sono state impartite specifiche disposizioni agli uffici; in particolare, per lo sdoganamento è stato fornito un manuale operativo per l'effettuazione dei controlli. Tale strumento, finalizzato a conseguire un elevato standard di qualità dei controlli, costituisce uno "schema di autovalutazione" d'ausilio ai funzionari stessi.

Riguardo alla più recente evoluzione dell'analisi dei rischi, l'Agenzia riferisce sull'attività in materia nell'ambito del Programma Dogana 2007, destinata peraltro a mostrare i suoi frutti solo in futuro.

Nell'ambito del citato Programma Dogana 2007, si sono di recente conclusi i lavori del Gruppo di Progetto per la "mappatura" delle metodologie di gestione dei rischi ai quali l'Italia ha partecipato con un suo rappresentante.

Il gruppo ha effettuato un'analisi delle procedure attualmente applicate dagli Stati membri dell'Unione Europea ed ha redatto un documento diretto a fornire un valido strumento per armonizzare i sistemi e le procedure, anche per i Paesi di nuova adesione.

Punti-chiave del documento, che evidenzia la rilevanza di alcuni elementi nell'ambito del processo di gestione dei rischi, sono in particolare:

- qualità delle informazioni;
- semplificazione delle procedure;
- struttura standard della gestione dei rischi;
- adozione di criteri di rischio comuni;
- classificazione dei rischi;
- armonizzazione delle terminologie;
- individuazione di aree di rischio prioritarie.

È stata inoltre sottolineata la necessità di adottare un sistema di analisi dei rischi comune anche se nella fase attuale, come si accennava, in attesa degli opportuni emendamenti ed integrazioni alla normativa vigente, il conseguimento di tale obiettivo potrà avvenire esclusivamente su base

volontaria; sulla base della relazione finale è stato istituito un nuovo gruppo di progetto, finalizzato alla redazione di una lista completa per la gestione dei rischi nella gestione degli scambi commerciali.

Con la memoria presentata per l'Adunanza, l'Agenzia delle Dogane ha fornito in limine precisazioni rispetto alla composizione dei controlli (distinti in mirati, vincolati e casuali), rappresentando un trend positivo (globale) dell'efficacia dei controlli all'importazione, che tuttavia risulta tenere conto in maniera indifferenziata delle tre tipologie di controlli ed è, quindi, non pienamente significativa e comunque limitata all'eterogeneo aspetto numerico. Di particolare interesse risultano, parimenti, gli elementi integrativi forniti solo in tale sede in merito alla diversificazione dell'andamento dei vari profili di rischio che, come indicato dall'Agenzia, a fronte di un dato medio complessivo del 3,7%, raggiungono vette anche superiori al 50%; restano aperti gli interrogativi circa gli organici processi messi in opera per la definizione e l'aggiornamento dei parametri a livello nazionale.

In ordine al trend evolutivo del canale verde negli ultimi esercizi ed alla relativa incidenza sono disponibili alcuni dati ed elementi informativi forniti dal Servizio di controllo interno (Secin).

Il Servizio fa presente che nell'anno 2000 si è proceduto ad un significativo aggiornamento della banca dati dei profili di rischio, precisando che, in particolare, sono stati inseriti i profili di rischio connessi al regime dell'importazione, ai settori della contraffazione e del contrabbando di sigarette e al materiale d'armamento, mentre si è avviato lo studio dei profili di rischio relativi ai regimi doganali di esportazione, con particolare riguardo per le esportazioni di prodotti agricoli con restituzione, transito, perfezionamento attivo e passivo ed al settore della convenzione di Washington; è, inoltre, proseguito lo studio dei profili di rischio per la concessione di agevolazioni alle ditte certificate.

A fini indicativi dell'articolazione complessiva del sistema, può notarsi che al 31 dicembre 2000 risultavano prodotte 19 liste selettive ed usati 1.109 profili di rischio.

Nell'anno 2001 viene applicata una nuova metodologia riguardante il sistema dell'analisi dei rischi che, nell'individuazione dei profili sia oggettivi che soggettivi, attua una procedura dinamica di acquisizione, analisi e

valutazione delle informazioni, volta anche ad un costante aggiornamento della banca dati relativa ai profili di rischio. Il sistema si inserisce nell'ambito di un progetto comunitario di armonizzazione delle procedure di gestione dei rischi che ha consentito di delineare specifici profili a livello nazionale.

Nel 2002 si delinea, secondo le valutazioni del Servizio, un recupero di efficienza dovuto al progressivo affinamento del Circuito doganale di controllo che ha consentito agli Uffici periferici di razionalizzare la gestione delle risorse umane e strutturali occorrenti per le attività di controllo allo sdoganamento e, allo stesso tempo, di garantire agli operatori commerciali notevoli benefici in particolare in termini di celerità e di qualità dei servizi.

Il Servizio prospetta, quindi, dati concreti sull'andamento dei controlli, peraltro limitati al relativo andamento numerico, scontando quindi l'assenza – ancora insuperata – di un integrato sistema di monitoraggio della qualità dei controlli, in particolare esteso alle fasi del contenzioso e della riscossione.

Mentre precedentemente all'introduzione del sistema di analisi dei rischi veniva controllato, almeno sotto il profilo documentale, il 100% delle dichiarazioni presentate, nel 2002 si giunge ad un drastico abbattimento dei controlli sulla base dei profili di rischio elaborati; le operazioni doganali ritenute suscettibili di svincolo senza alcuno specifico controllo (canale verde) risultano, infatti, l'82,4% del totale delle dichiarazioni presentate, mentre il 15% circa sono state sottoposte al controllo documentale e il 5% al controllo fisico. Appare rilevante la carenza di dati idonei a meglio valutare gli effetti di tale fondamentale evoluzione in termini, tra l'altro, di benefici per gli operatori, gestione delle risorse umane, qualità degli accertamenti.

Non appaiono del tutto perspicue, al riguardo, le considerazioni svolte dall'Amministrazione, che si ricollegano alle rilevazioni statistiche relative agli anni 2001 e 2002, dalle quali emerge un aumento delle difformità riscontrate (da 1,09% a 1,21% circa) a fronte di una riduzione del numero dei controlli allo sdoganamento selezionati ed un indice di difformità sostanziali, riscontrate a posteriori su dichiarazioni esitate a canale verde, definito dall'Amministrazione stessa molto esiguo (circa lo 0,5% sul totale delle revisioni effettuate).

Da quanto sopra esposto risulterebbe, infatti, che l'intero sistema di analisi dei rischi conduca a controlli positivi in poco più dell'un per cento dei controlli stessi, percentuale che, in mancanza di elementi di raffronto e di carattere quantitativo, condurrebbe a dubitare della sua efficacia.

Inoltre, se ne dedurrebbe che l'intero sistema di analisi dei rischi produca appena mezzo punto percentuale in più rispetto a controlli casuali sulle dichiarazioni "verdi", il che, parimenti in mancanza di ulteriori elementi di riscontro, condurrebbe a dubitare della sua significatività.

In ogni caso, il predetto indice di difformità sulle dichiarazioni a canale verde, peraltro riferito solo alle difformità sostanziali ed indipendentemente dalla relativa fondatezza, non appare, come ritiene invece l'Amministrazione, particolarmente esiguo (0,50% contro 1,21%), in particolare se rapportato al numero delle dichiarazioni a canale verde (oltre l'ottanta per cento del totale); esso si riferisce, peraltro, solo al numero dei controlli (indipendentemente, quindi, dai maggiori diritti accertati e dalla natura delle irregolarità), mentre non se ne conosce l'andamento cronologico né sono analizzate le modalità della selezione a posteriori delle dichiarazioni.

Il Servizio di controllo interno segnala, comunque, condivisibilmente tra gli indicatori di efficacia introdotti nella Convenzione 2002, il particolare interesse dell'indicatore "incremento della quota delle dichiarazioni a canale verde sottoposte a revisione di accertamento entro 30 gg.", sottolineando che – rispetto al dato di piano, pari all'80% - ha evidenziato un incremento pari al 129%, dimostrando verosimilmente un opportuno tasso di prudenza dell'Amministrazione.

Per il 2003, l'indicatore di flusso "quota dichiarazioni a canale verde rispetto al totale delle dichiarazioni " mostra, a consuntivo rispetto al dato pianificato, una leggera flessione (82,7% a fronte del programmato 85%); il fenomeno è stato attribuito dall'Agenzia all'implementazione del circuito doganale di controllo con l'introduzione di ulteriori specifici profili di rischio, necessari per incrementare la sicurezza degli scambi commerciali a causa della pericolosità connessa agli accadimenti internazionali.

Le operazioni doganali esitate a controllo, invece, sono state di circa il 12% per quello documentale e di circa il 5% per quello fisico; l'indicatore risulta in linea con il citato dato del 2002 (82,4%).

Sempre per il 2003, l'indicatore "incremento della quota delle dichiarazioni a canale verde sottoposte a revisione di accertamento entro 30 gg."- risulta del 112%, rispetto all'80% previsto, con una tendenza significativamente analoga a quella evidenziata per l'anno precedente.

Il Servizio di controllo interno segnala, tuttavia, che nel corso dei primi cinque mesi dell'anno tale indicatore rilevava una particolare criticità (6,6% a fronte di 80) e che tale criticità è stata imputata dall'Agenzia alla intempestiva assegnazione in Convenzione degli obiettivi per il 2003, avvenuta nel mese di aprile; il successivo andamento ha, viceversa, evidenziato il rientro dell'anomalia, superando infatti di gran lunga il dato di piano.

Non può non notarsi, al riguardo, un certo andamento altalenante del sistema dei controlli che, invece di distribuirsi omogeneamente su tutto l'anno, vengono a concentrarsi in chiusura dell'esercizio, fino a superare gli stessi obiettivi programmati.

Di tutto rilievo, segnala il Secin, è stato poi il contributo allo snellimento prodotto dall'introduzione, nell'ambito delle procedure di sdoganamento, di più efficaci tecnologie di controllo anche preventivo (utilizzo delle apparecchiature scanner e generazione di "alert" su particolari fenomeni che rientrano nell'ambito dei parametri di pericolosità generato dal modello "analisi dei rischi" che supporta i processi legati al circuito doganale di controllo). In virtù di tali innovazioni le ordinarie tipologie dei controlli fisico e documentale allo sdoganamento hanno subito una flessione di circa il 9% rispetto a quelli realizzati nel 2002; come si accennava, non si dispone tuttavia di dati idonei a valutare la significatività di tali controlli.

Ancora per il 2003, secondo la strategia già avviata nel 2002, il Servizio di controllo interno segnala che l'Agenzia ha definito un programma delle attività di controllo, distinte nei settori dogane ed accise, che ha comportato l'effettuazione dei controlli obbligatori e delle verifiche di iniziativa. In merito sono state privilegiate le attività di controllo in ufficio, rispetto a quelle con accesso presso gli operatori, sia per effetto del concordato fiscale, sia per incrementare le revisioni di accertamento sulle dichiarazioni doganali a canale verde.

Nel corso dello stesso anno è continuato l'ordinario processo di aggiornamento del sistema di analisi dei rischi, anche in considerazione delle indicazioni diramate a livello europeo (profili di rischio obbligatori) e dai servizi antifrode. L'esito positivo della sperimentazione conclusasi nella prima parte dell'anno, dell'estensione del canale verde ai regimi di perfezionamento

attivo e passivo delle merci ed alle relative operazioni di appuramento (reimportazioni e riesportazioni), ha determinato l'Amministrazione alla definitiva applicazione della procedura a partire dall'agosto 2003. Sull'andamento concreto della sperimentazione non si dispone, parimenti, di sufficienti elementi conoscitivi.

L'azione amministrativa relativa al circuito doganale di controllo nel 2004 (ultimi dati consuntivati) ha poi evidenziato i seguenti valori:

"Incidenza del canale rosso (VM) sul totale delle dichiarazioni " si rileva un consuntivo del 2,7% a fronte del 5% programmato;

"Tasso di positività dei controlli fisici allo sdoganamento (VM) a più elevato rischio " si rileva un consuntivo del 2,5% a fronte del 2% ;

"Incidenza del Canale Verde sul totale delle dichiarazioni" è dell'88,5% a fronte dell'82% programmato.

Tenuto conto, tra l'altro, dei cennati sintomi in ordine all'andamento non sempre omogeneo dei controlli durante l'anno e dell'assenza di riferimenti ai valori economici, non risulta significativo avanzare ipotesi valutative sui trend; qualche preoccupazione potrebbe, nondimeno, suscitare il tasso di positività dei controlli fisici.

Circa il potenziamento del sistema di analisi dei rischi, sulla base di parametri di rischio definiti ed aggiornati a livello nazionale e comunitario, il Secin fa presente che al 31 dicembre 2004 sono dichiarati attivi 3.833 profili di rischio, nei quali sono stati inseriti 1.644 nuovi parametri ed annullati 836; ciò ha comportato una riduzione del numero delle dichiarazioni sottoposte a visita merci, con un positivo risparmio dei tempi di lavorazione per l'Agenzia e dei tempi di attesa degli operatori, il che accresce palesemente la significatività di un parallelo congruo monitoraggio dei risultati dei controlli.

Il Secin richiama, inoltre, l'attivazione nel 2004 della banca dati dei prodotti da tutelare (F.A.L.S.T.A.F.F.), integrata nel circuito doganale di controllo, che consente il controllo in tempo reale tra le caratteristiche dei prodotti originali con quelli presumibilmente contraffatti; la banca dati viene incrementata dagli utenti che richiedono un intervento di tutela di un proprio prodotto. Il Servizio fa, parimenti, presente che dal 1° aprile 2004 il circuito doganale di controllo è stato esteso ai regimi di esportazione e di esportazione abbinata al transito effettuati in procedura semplificata attraverso lo sdoganamento telematico (peraltro, non ancora obbligatorio).

Ulteriori dati definitivi sui risultati del 2004 sono riportati nella memoria presentata per l'Adunanza dal Dipartimento per le Politiche Fiscali, che ricomprende opportunamente uno schema di riconciliazione con gli indicatori relativi al 2002 e 2003; può positivamente valutarsi l'introduzione dei due nuovi indicatori, convergenti con le problematiche esaminate dall'istruttoria, relativi all'incidenza del canale rosso (visita merci) sul totale delle dichiarazioni (pari, come detto, al 2,7%) ed al relativo tasso di positività che si ferma al 2,5%. Il Dipartimento segnala, ancora, il confermato impegno nella Convenzione 2005-2007 per coniugare la semplificazione degli adempimenti a carico degli utenti e potenziare nel contempo l'attività di contrasto all'evasione, con l'introduzione di opportuni obiettivi e, anche a seguito dei rilievi provenienti dalla Corte, di indicatori collegati ai risultati dell'adozione delle procedure domiciliate di sdoganamento ed all'efficacia dell'analisi dei rischi.

5. Gli interventi innovativi

Può con apprezzamento darsi atto che le iniziative e le azioni intraprese dall'Agenzia, a seguito del nuovo assetto organizzativo – funzionale raggiunto, si indirizzano costantemente verso un concetto della "funzione doganale" più moderno e rispondente alle indicazioni comunitarie, con l'obiettivo dichiarato di allinearsi agli standard europei. Occorre, dunque, ormai guardare al consolidamento ed all'affinamento del sistema di monitoraggio, idoneo a supportare l'ulteriore crescita ed a fornire solide basi per le esigenze di semplificazione coniugate alla sicurezza del sistema.

L'Agenzia assicura che i processi operativi adottati, utilizzando anche gli spunti di riflessione forniti da questa Corte in occasione della citata precedente indagine approvata con deliberazione n. 27/2002/G del 22 ottobre 2002, vedono una progressiva accelerazione verso un concetto della "funzione doganale", già intesa prevalentemente in termini di controllo ispettivo-formale, che va oltre il pur fondamentale obiettivo della funzione impositiva e si afferma come fattore di sostegno allo sviluppo economico. In tale ottica, occorre fornire servizi di qualità agli operatori ed alle imprese commerciali, privilegiando di conseguenza la semplificazione delle procedure e l'economicità delle prestazioni, assicurando tuttavia che tale impianto sia supportato da un adeguato sistema di monitoraggio, idoneo a minimizzare i

rischi impliciti nella riduzione ed alleggerimento dei controlli e caratterizzato da un costante e significativo grado di "autoapprendimento".

Fondamentali si sono dimostrati, in tale ambito, gli obiettivi del piano di azione comunitario "Dogana 2002": applicazione uniforme del diritto comunitario, protezione degli interessi finanziari della comunità, protezione del commercio legittimo, lotta alle frodi, formazione specifica dei funzionari, come pure i metodi di lavoro per conseguirli (analisi dei rischi, audit, diffusione delle procedure semplificate, memorandum d'intesa con gli operatori).

Le nuove sfide connesse ad un contesto operativo in continua evoluzione che richiedono in misura sempre maggiore la difesa e la salvaguardia dei valori fondamentali della libera convivenza dei cittadini e la tutela della correttezza dei traffici commerciali e dei soggetti economici impegnano, dunque, quotidianamente l'Agenzia delle dogane in uno sforzo di adeguamento della struttura, anche attraverso processi di crescita del personale e l'acquisizione e lo sviluppo di strumenti e di metodologie che contribuiscano a qualificare il cambiamento in atto.

In tale ottica, l'Agenzia dà impulso alle attività finalizzate ad affinare la capacità di corrispondere, in modo efficace ed efficiente, alle esigenze espresse dagli utenti.

Prosegue pertanto il processo, avviato nel 2001, destinato all'implementazione dell'organizzazione dell'Agenzia, attraverso un progressivo affinamento e potenziamento dell'assetto strutturale, gestionale ed operativo.

L'Agenzia ribadisce, al riguardo, che sin dall'attivazione è stato dato significativo impulso alle attività di investimento, sia sulle risorse umane, attraverso interventi formativi finalizzati ad accrescere le competenze professionali e gestionali del personale, sia sui "sistemi", con azioni innovative, anche di tipo progettuale, volte a migliorare il funzionamento delle strutture ed a sostenere il cambiamento, indirizzando gli Uffici ad una gestione improntata agli inderogabili principi di economicità, di efficienza e di efficacia dell'azione.

Tra gli interventi più recenti e significativi segnalati dall'Amministrazione per contrastare, in modo sempre più efficace, l'evasione tributaria e gli illeciti extratributari, si evidenzia la banca dati dei prodotti da tutelare, denominata F.A.L.S.T.A.F.F. (Fully Automated Logical Sistem to avoid

Forgeries and Frauds) che consente di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione con le caratteristiche dei prodotti originali. Tale banca dati è alimentata dai titolari del diritto che, richiedendo un intervento di tutela di un proprio prodotto, generano una scheda per la stessa banca dati. All'interno della scheda, ogni prodotto da tutelare è identificato da un codice I.T.V. (Informazione Tariffaria Vincolante) di cui è titolare l'impresa che lo richiede e che ha valore presso tutte le dogane comunitarie, in quanto individua l'esatta classificazione tariffaria del prodotto realizzando un'associazione tra la codifica aziendale e la codifica doganale. Possono inoltre essere registrate, per ogni prodotto, tutte le informazioni di carattere tecnico che lo contraddistinguono, comprese le immagini e la "mappa" dei suoi itinerari doganali. La banca dati si integra, inoltre, con il Circuito Doganale di Controllo e permette di definire ulteriori profili di rischio, anche in base ai parametri indicati dalle aziende nelle suddette schede. L'interazione tra operatori e Uffici doganali è diretta ad assicurare una sempre più efficace azione di contrasto ai fenomeni fraudolenti e all'usurpazione dei marchi e prodotti brevettati in quanto consente al funzionario doganale sia di interrogare la banca dati, sia di richiedere l'intervento dei tecnici delle associazioni di categoria e/o degli enti di certificazione della qualità dei prodotti. Dal 1° luglio 2004 è in corso la sperimentazione di tale banca dati.

Altra iniziativa particolarmente significativa è l'uso esteso di strumenti di scansione radiografica (scanner) che consente di velocizzare le operazioni di controllo, attraverso la verifica a raggi X dell'entità del carico trasportato nei container ovvero in altri mezzi di trasporto delle merci senza procedere all'apertura degli stessi. L'Amministrazione segnala che gli scanner, installati nei principali porti nazionali, hanno permesso, sulla base della "non coerenza" delle immagini di scansione rispetto al dichiarato, di contestare numerosi illeciti e conseguire positivi risultati di servizio in un variegato ventaglio di tipologie di merci soggette alla disciplina tributaria (tabacchi lavorati esteri, oli minerali, arredi, parti di computer, calzature, etc.), ma anche in settori extra-tributari (stupefacenti, rifiuti speciali, generi di abbigliamento contraffatti, etc.) nonché, seppur l'uso degli scanner non sia programmato per tale scopo, nel contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina.

La centrale operativa "Matrix" (Monitoring Activities Targeting Risk Intelligence X Ray) consente di archiviare le immagini di scansione, ottenute dall'utilizzo delle apparecchiature scanner, e di salvarle su unità esterna (ad esempio, cd portatili), in modo da alimentare la banca dati da utilizzare per la

comparazione delle immagini. Le immagini, opportunamente rielaborate dagli addetti scanner, vengono inviate al server della centrale MATRIX congiuntamente alle "schede elettroniche", afferenti ciascuna delle operazioni di scansione effettuate in giornata. L'insieme delle immagini acquisite, opportunamente catalogate e raccolte nella banca dati centralizzata, costituisce un "set informativo" che consente, da un lato, di rendere possibile la valutazione approfondita di compatibilità tra l'immagine proveniente dalla scansione in atto e le immagini di archivio relative al tipo di merce dichiarata e, dall'altro, di rendere possibile la creazione di una correlazione, in base alla merce dichiarata, tra provenienza, destinazione e risultati del controllo scanner. Tale "set informativo" sarà utilizzato, a regime, in "tempo reale" da tutte le sedi territoriali ove sono installati gli scanner. Tale strumento, oltre ad effetti in termini di deterrenza, è evidentemente diretto a rendere più incisiva ed efficiente l'azione di controllo in dogana, anche a tutela della salute e della sicurezza. L'Amministrazione fa presente che si è conclusa, con esito positivo, la sperimentazione del trasferimento delle immagini dagli scanner al sistema Matrix e che tale trasferimento al server della centrale Matrix determina l'implementazione della connessa banca-dati che ha portato alla realizzazione di un catalogo con 400 immagini, distinte per categoria merceologica.

Ulteriori interventi sono finalizzati all'ottimizzazione dell'azione antifrode, che richiede uno sviluppo costante e progressivo delle attività di intelligence ed un accurato monitoraggio dei flussi commerciali:

- potenziamento della collaborazione istituzionale con il Ministero delle Attività Produttive, al fine di razionalizzare le azioni di controllo e repressione delle violazioni alle normative sui divieti economici;
- adesione ai modelli ed ai sistemi di sicurezza predisposti con il controllo dei visti di ingresso e l'acquisizione al sistema di controllo doganale delle informazioni qualificanti per la predisposizione di profili di rischio specifici soggettivi;
- adesione al sistema informativo "N-VIS", attraverso l'implementazione dei sistemi informativi e degli strumenti per la prevenzione ed il contrasto delle frodi, al fine di acquisire notizie sul respingimento dei visti d'ingresso in territorio nazionale e comunitario (tramite il Ministero Affari Esteri) e per il rafforzamento del sistema sanzionatorio di competenza del Ministero delle Attività Produttive relativamente alla violazione dei divieti all'importazione.

L'Agenzia ha partecipato, inoltre, a numerose operazioni congiunte di vigilanza, aventi per oggetto fattispecie diverse, quali l'intercettazione di spedizioni aeree di droghe sintetiche effettuate dai Paesi europei partecipanti all'operazione e destinate all'Australia, al Canada e agli Stati Uniti d'America; il contrasto al traffico illecito di cocaina nei trasporti effettuati per via aerea, con provenienza dai Caraibi e dal Sud America; il contrasto al traffico di cocaina via aerea – settore passeggeri, con provenienza dall'America del sud e dai Caraibi. È stata inoltre garantita la partecipazione alle attività organizzate dagli organismi comunitari ed internazionali deputati al contrasto delle frodi (Organizzazione Mondiale delle Dogane, OLAF, Comitato mutua assistenza, Programma dogana 2007, etc.). Tra le attività più significative, viene segnalata l'approvazione di strumenti più efficaci per la cooperazione, necessari per far fronte a diversi casi di frode perpetrati ai danni della Comunità europea mediante l'utilizzazione illecita, da parte di alcuni enti beneficiari (organizzazioni non governative – ONG), di fondi destinati agli aiuti umanitari e allo sviluppo. Nell'ambito del Comitato del codice doganale, viene segnalata l'approvazione del regolamento di applicazione del Reg. n. 1383/2003 del Consiglio in materia di contraffazione.

Per quanto riguarda la semplificazione degli adempimenti degli operatori e delle imprese ed il miglioramento della qualità dei servizi resi, tra gli interventi più significativi riveste parimenti un significativo rilievo la realizzazione dello sportello unico doganale che, assegnando all'ufficio doganale il coordinamento di tutte le operazioni connesse al perfezionamento delle formalità doganali, anche di competenza di altre amministrazioni, contribuisce a velocizzare gli scambi commerciali ed, in particolare, garantisce la riduzione dell'onerosità degli adempimenti per gli operatori e le imprese. L'Agenzia ha provveduto ad effettuare uno "screening" dei soggetti pubblici che, a vario titolo, intervengono nelle operazioni di assolvimento delle formalità doganali ed ha stilato un documento nel quale sono state riepilogate le funzioni svolte dalle diverse Amministrazioni coinvolte, in modo da rendere più proficuo il confronto con le stesse Amministrazioni per stabilire i termini di conclusione dei diversi procedimenti amministrativi e per armonizzare le varie modalità di intervento. Tenendo presente che lo scopo dell'iniziativa è quello di comprimere il più possibile i tempi di esecuzione delle operazioni doganali, in modo da incrementare il livello di competitività delle imprese nazionali nel mercato globalizzato, è stato definito lo schema di decreto di attuazione dell'art. 4, comma 59, della Legge finanziaria 2004 che prevede le disposizioni

essenziali al funzionamento dello "sportello unico doganale" ed i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza dei diversi soggetti pubblici. Sono stati anche valutati, con le altre Amministrazioni coinvolte, gli interventi necessari ad assicurare l'interoperabilità tra i diversi sistemi informativi.

Prosegue, poi, l'implementazione del sistema informativo doganale e accise, attraverso la telematizzazione estesa delle operazioni e lo sviluppo di un sistema globale che assicuri la cooperazione tra Amministrazioni diverse, nazionali, comunitarie ed internazionali. Nell'ambito del sistema AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise), è in atto la realizzazione di "Cargo" che, attraverso l'acquisizione telematica dei manifesti e delle altre informazioni necessarie, consente di controllare elettronicamente il flusso delle merci nei porti e negli aeroporti, ottimizzando le fasi di gestione a carico della dogana, dal primo ingresso della merce nel porto fino allo sdoganamento. La reingegnerizzazione del sistema informativo è realizzata attraverso il coinvolgimento degli utenti dell'Agenzia delle dogane e di operatori e imprese, attraverso uno strumento, cosiddetta "dogana virtuale", che è attivo come "officina telematica" predisposta per la progettazione e la verifica di ogni ulteriore implementazione. Tale metodologia di sviluppo è ritenuta particolarmente efficace in quanto ha consentito di pervenire ad un sistema immediatamente fruibile ed interamente condiviso dagli utenti interni e dai clienti esterni; essa si inserisce utilmente in quello che può ancora considerarsi uno dei punti sensibili della gestione doganale, da rendere strumento fondamentale per assicurare la qualità degli interventi e dei controlli doganali, ivi comprese le fasi del contenzioso e della riscossione.

Al riguardo, l'Agenzia sottolinea che la sua strategia è fortemente orientata ai risultati, richiamando a tal proposito lo sviluppo e l'utilizzazione diffusa di logiche e metodologie evolute di gestione aziendale, delle cui applicazioni, tuttavia, si sarebbe auspicato un più significativo esempio anche nelle risposte istruttorie. In tale ottica è stato sviluppato un sistema direzionale, finalizzato a rendere disponibile, ai vari livelli di responsabilità, ogni informazione utile per l'implementazione delle strategie e per valutare il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia. Il sistema sviluppato si basa sulle logiche della balanced scorecard, - quale innovativo metodo di gestione aziendale - che consente di tradurre la missione e la strategia in azioni concrete, bilanciate, misurabili ed interdipendenti sulle quattro aree gestionali

ritenute prioritarie (economico-finanziaria, cliente, processi interni, innovazione ed apprendimento). In tale ambito, è stato definito il modello di reportistica e l'insieme degli indicatori chiave di performance del sistema, sulle cui applicazioni concrete peraltro, come si accennava, similmente non si dispone di elementi particolarmente significativi ai fini della presente indagine.

È stato, altresì, avviato lo sviluppo di un sistema di governo dei progetti finalizzato a consentire la puntuale pianificazione delle attività e dei costi, nonché il monitoraggio dello stato di avanzamento, sul quale parimenti si auspicano ulteriori elementi conoscitivi.

Evidente è anche l'impegno dell'Agenzia delle dogane nelle azioni di cooperazione e collaborazione presso le sedi istituzionali dell'Unione Europea e con altre amministrazioni doganali nazionali ed internazionali. In particolare, in ambito comunitario, si segnala dall'Amministrazione l'ampia attività di analisi, modifica e definizione dei testi concernenti i vari settori doganali (tariffa, contingenti tariffari, dazi antidumping, sospensioni dei dazi, riforma del codice doganale comunitario, etc.). Nel settore delle accise e delle imposte erariali di consumo sono state affrontate le problematiche inerenti i regimi fiscali del gas metano e dell'energia elettrica, tenuto conto delle novità introdotte in tali settori dalla liberalizzazione dei relativi mercati. Parimenti significativa è la cooperazione avviata, tramite appositi incontri, con altre Amministrazione dello Stato, quali quelle avvenute con il Ministero delle Attività produttive, in tema di sicurezza dei prodotti e di prevenzione e contrasto alle violazioni dei divieti economici, quelle avviate con il Ministero della Salute e con la Direzione Centrale dei Servizi Antidroga del Ministero dell'Interno, in tema di controllo delle sostanze chimiche utilizzate nell'illecita fabbricazione di stupefacenti, quelle periodiche tenute con il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, allo scopo di migliorare le strategie messe in atto per contrastate le attività criminali legate al commercio internazionale di opere d'arte.

È, inoltre, proseguita l'azione finalizzata ad individuare e definire gli interventi da porre in essere in sede nazionale e comunitaria per tutelare gli interessi economici nazionali e migliorare la competitività delle imprese anche in considerazione del mercato allargato; tali lavori prevedono anche incontri e tavoli di consultazione con le associazioni si categoria. Si segnalano, in particolare, i tavoli tecnici per la disamina di problematiche afferenti la sfera

antifrode (ad esempio, Confindustria, Confapi – Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria - Federacciai, Indicam - Istituto di centromarca per la lotta alla contraffazione - e Assutel - Associazione nazionale aziende degli utensili elettrici).

Relativamente alle politiche di sviluppo dell'assetto organizzativo funzionale, prosegue il processo di attivazione degli Uffici delle dogane previsti dall'articolo 7 del Regolamento di amministrazione, al fine di completare il modello organizzativo dell'Agenzia anche a livello periferico, integrando gli uffici preesistenti (dogane, uffici tecnici di finanza e laboratori chimici). Rendendo coerente l'assetto funzionale centrale, regionale e locale, si intende realizzare pienamente gli obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità secondo lo spirito della riforma delineata dal decreto legislativo 300/99. Al 31 dicembre 2003 sono stati attivati 14 Uffici delle dogane, da portare a 29 entro il 31 dicembre 2004 (il dato finale non è confermato). Il mutamento della realtà operativa di alcuni uffici locali, a seguito dell'allargamento dell'Unione europea dal 1° maggio 2004, ha reso poi necessario un ridisegno dell'organizzazione al fine di renderla coerente con le modificate esigenze degli operatori e delle imprese. In particolare, specialmente nel Friuli Venezia Giulia, venuto meno il confine con la Slovenia, si è provveduto a riconvertire il personale prevedendo interventi di aggiornamento professionale nel settore dell'IVA intracomunitaria.

Prosegue, parimenti, l'attività di audit doganale d'impresa che rientra nel nuovo modo di intendere la funzione doganale, tra gli strumenti di servizio alle imprese: si realizza una collaborazione operativa con le stesse, con immediati benefici in termini di semplificazione e di maggiore speditezza delle operazioni doganali per le imprese certificate, in quanto, una volta accertata la regolarità e correttezza delle procedure adottate nell'esecuzione degli adempimenti doganali, vengono rilasciate agevolazioni che consentono, in funzione del profilo di affidabilità assegnato, anche la riduzione dei controlli.

Tra le azioni finalizzate al miglioramento della qualità, viene parimenti segnalato l'avvio del progetto inerente la messa in qualità di porti ed aeroporti. Lo scopo del progetto consiste nel definire un modello di gestione dei servizi doganali presso i porti e gli aeroporti che, tenuto conto delle esigenze di correttezza degli scambi commerciali, consenta di posizionarsi ad un livello conforme a quella dei migliori "competitor" europei. Il metodo adottato consiste nell'analisi dei processi operativi inerenti le formalità doganali nelle realtà portuali e delle interrelazioni tra i soggetti che operano

all'interno dei porti che, con la loro attività, concorrono alla definizione del "momento doganale" e assicurano lo svincolo delle merci. Sono state realizzate, nello stesso ambito, azioni di benchmark esterno, al fine di individuare le migliori pratiche in uso nei principali porti europei³. In coerenza con la predetta attività, è stata altresì realizzata un'indagine di customer satisfaction sullo sdoganamento negli uffici portuali, sui cui esiti non vengono peraltro forniti elementi conoscitivi.

Tra gli interventi finalizzati a migliorare la performance complessiva dell'Agenzia, essa segnala il progetto inerente la messa in qualità dei laboratori chimici doganali, che prevede la specializzazione per settore merceologico al fine di creare "centri di eccellenza" sul territorio nazionale, la qualificazione attraverso la certificazione delle procedure analitiche gestite, e l'implementazione del sistema informativo di supporto ai processi di analisi. Tale insieme strutturato di interventi è diretto a migliorare l'azione istituzionale dei laboratori e ad accelerare i processi per l'offerta dei servizi sul mercato. A conferma dell'esperienza acquisita nell'ambito di tale progetto, l'Agenzia sottolinea che è stato fornito un significativo apporto ai Servizi della Commissione per la creazione del Laboratorio Chimico europeo, per il quale è prevista la realizzazione di una rete di "centri di eccellenza", costituiti da laboratori equipaggiati con ogni possibile mezzo tecnico e con risorse umane altamente qualificate, ai quali le Amministrazioni saranno tenute ad inviare i campioni non analizzabili nei propri laboratori nazionali.

A supporto dei processi innovativi e qualitativi posti in essere, l'Amministrazione assicura che un intenso impegno continua ad essere profuso anche sul piano della formazione, per la valorizzazione del patrimonio professionale interno e per sostenere i processi di cambiamento organizzativo, sia attraverso percorsi formativi di tipo tradizionale che in modalità e-learning e training on the job. I percorsi formativi vengono programmati secondo le seguenti aree di intervento:

- formazione di base, destinata a fornire le competenze essenziali necessarie per operare nell'ambito dell'Agenzia;
- formazione specialistica, destinata a sviluppare le conoscenze e competenze tecniche necessarie per l'esercizio dello specifico ruolo affidato;

³ Tale iniziativa costituisce un valido esempio di concreta attenzione alle prassi adottate dai Paesi *competitor*, delle quali si lamenta invece in generale la carenza nella parte della trattazione dedicata alle esperienze comunitarie.

- formazione manageriale, destinata a sviluppare capacità e comportamenti nei dirigenti e funzionari chiave, con responsabilità gestionali.

La linea formativa si completa con la partecipazione a qualificati master erogati da Scuole superiori di pubblica amministrazione, nazionali e internazionali, o da Università.

L'Agenzia richiama, infine, le linee strategiche dell'Agenzia per il triennio 2005-2007, finalizzate principalmente a proseguire il processo di potenziamento e di innovazione dell'organizzazione, dei sistemi e dei metodi operativi, volto a semplificare gli adempimenti e facilitare i traffici, anche a supporto della crescita delle piccole e medie imprese. Inoltre, la sempre maggiore esigenza di sicurezza e salvaguardia dei valori fondamentali della libera convivenza dei cittadini, nonché di tutela del mercato e della correttezza dei traffici commerciali contro fenomeni di frode e contrabbando, determina la necessità di potenziare le attività e gli strumenti di presidio e controllo, anche attraverso il miglioramento dell'azione di intelligence.

Condivisibilmente, l'Amministrazione sottolinea che l'affinamento delle metodologie e dei sistemi di controllo favorisce anche l'innalzamento dei livelli di tax compliance, con una ricaduta positiva sulla riduzione del numero dei controlli e delle verifiche agli operatori economici, ponendo così le premesse per una strategia orientata alla qualità dell'azione amministrativa che privilegi il contrasto all'evasione ed alle frodi. È costante, poi, l'attenzione alle politiche di contenimento dei costi e di ricerca di fonti di finanziamento proprie, attraverso l'offerta di servizi sul mercato. Occorre inoltre considerare la generale necessità di sempre meglio adattare la capacità di produzione dei servizi alle esigenze degli utenti, analizzando le opzioni evolutive derivanti dall'innovazione tecnologica e procedurale, al fine di garantire il rispetto dei principi di chiarezza e trasparenza nella gestione e di migliorare i processi di comunicazione e le relazioni, sia verso l'interno che verso le varie categorie di utenti dell'Agenzia.

6. La rappresentanza in dogana

6.1 Le disposizioni contenute nel TULD approvato con DPR 23 gennaio 1973, n. 43

L'art. 40 del TULD disponeva che : "Ogni qual volta le disposizioni in materia doganale prescrivono al proprietario della merce di fare una

dichiarazione o di compiere determinati atti o di osservare speciali obblighi e norme ovvero gli consentono di esercitare determinati diritti, il proprietario stesso può agire a mezzo di un rappresentante. La rappresentanza per il compimento delle operazioni doganali può essere conferita esclusivamente ad uno spedizioniere doganale iscritto nell'albo professionale istituito con la legge 22 dicembre 1960, n. 1612, salvo quanto previsto nell'art. 43."

Quest'ultima norma prevedeva la possibilità per il proprietario delle merci di conferire la rappresentanza per il compimento delle operazioni doganali anche ad uno spedizioniere doganale non iscritto all'albo, purché dipendente del proprietario stesso.

A fronte della rappresentanza esclusiva conferita, lo spedizioniere doganale era tenuto in via sussidiaria al pagamento dei maggiori diritti doganali dovuti a seguito di rettifica dell'accertamento o di revisione della liquidazione, qualora il proprietario della merce fosse stato inutilmente escusso e purché la relativa richiesta venisse notificata entro cinque anni dalla data della bolletta.

A differenza di quanto previsto dall'art. 17 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, secondo il quale la rappresentanza poteva essere conferita ad uno spedizioniere autorizzato ovvero ad altre persone munite di mandato, il TULD ha introdotto il principio della rappresentanza esclusiva del proprietario delle merci da parte dello spedizioniere doganale iscritto all'albo professionale, limitando la libertà di scelta del rappresentato nell'ambito della propria sfera di autonomia privatistica con riferimento alla persona del rappresentante.

6.2 La normativa comunitaria

A livello comunitario la disciplina della rappresentanza in dogana è stata introdotta dal Regolamento (CEE) n. 3632/85 del 12 dicembre 1985, in vigore fino al 31 dicembre 1993, che definiva le condizioni alle quali una persona era ammessa a fare una dichiarazione in dogana.

In particolare, tale normativa – dopo aver disposto all'art. 2 che la dichiarazione in dogana poteva essere effettuata da qualsiasi persona in grado di presentare o di far presentare al competente ufficio doganale la merce ed i relativi documenti inerenti il regime doganale richiesto – all'art. 3 prevedeva che la dichiarazione poteva essere fatta dal dichiarante:

- a) a nome e per conto proprio;
- b) a nome e per conto di terzi;
- c) a nome proprio ma per conto di terzi.

Veniva rimessa alle determinazioni degli Stati membri l'ammissibilità della rappresentanza sub c), prevedendo peraltro che, ove tale modalità venisse attuata, potesse essere riservata alle persone che esercitano la professione di dichiarante in dogana la rappresentanza diretta o, in alternativa, la rappresentanza indiretta.

Il dichiarante che agiva per conto di terzi aveva l'obbligo di indicarlo nella dichiarazione, precisando se agiva a nome proprio (cioè come rappresentante indiretto) ovvero a nome altrui (cioè come rappresentante diretto).

6.3 La successiva evoluzione della normativa nazionale e comunitaria in materia

Agli inizi degli anni '90, per adeguare la normativa nazionale alle disposizioni comunitarie, è stato emanato il decreto ministeriale 29 dicembre 1992, recante norme in materia di rappresentanza in dogana per l'espletamento delle operazioni doganali, che nel preambolo richiama sia il già citato Regolamento CEE n. 3632/85 sia il Regolamento CEE n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992, istitutivo del Codice doganale comunitario.

Per quanto concerne il profilo comunitario occorre rilevare che mentre il Regolamento n. 3632/85 riservava agli Stati membri la facoltà di decidere se introdurre o meno la rappresentanza indiretta accanto a quella diretta, il Regolamento n. 2913/92 ha espressamente introdotto la duplice modalità di rappresentanza, sottraendo agli Stati membri la facoltà di decidere in proposito.

Entrambi i Regolamenti mantengono, invece, la possibilità di riservare allo spedizioniere doganale libero professionista solo una modalità di esercizio della rappresentanza e cioè o la rappresentanza diretta o la rappresentanza indiretta.

Il citato decreto ministeriale, uniformandosi alle disposizioni comunitarie, consente all'art. 1 che il proprietario della merce, oltre ad agire direttamente per l'espletamento delle operazioni doganali adempiendo alle prescritte formalità e sottoscrivendo la relativa dichiarazione, possa agire

attraverso un proprio dipendente appositamente incaricato, che agisce sotto la responsabilità del proprietario al quale si riconducono gli effetti delle operazioni compiute.

L'art. 2 riserva, poi, agli spedizionieri doganali iscritti nell'albo professionale, la rappresentanza diretta per il compimento delle operazioni doganali con la conseguenza che gli stessi agiscono in nome e per conto del rappresentante, come anche l'Ente Ferrovie dello Stato e l'Amministrazione Postale per le operazioni doganali espletate per i proprietari delle merci (art. 4).

L'art. 3 contempla la rappresentanza per l'espletamento delle operazioni doganali da parte dei soggetti che agiscono in base ad un contratto di spedizione (ex art. 1737 e segg. c.c.) di trasporto (ex art. 16788 e segg. c.c.) e di deposito (art. 1766 e segg. c.c.). Tali soggetti sono abilitati a compiere in nome proprio e per conto dei loro rappresentati l'operazione doganale relativa alle merci loro affidate in relazione all'attività professionale svolta e possono agire direttamente, attraverso i rappresentati legali individuati secondo le norme civilistiche, o tramite i propri dipendenti, appositamente incaricati con le modalità e nei termini di cui all'art. 1.

Il Tar del Lazio con decisione 1466 del novembre 1994 ha successivamente annullato l'art. 3 del decreto ministeriale in esame, eliminando i vincoli che erano stati posti per la rappresentanza indiretta limitandola alle sole tre categorie ivi menzionate, per violazione del Regolamento CEE n. 3632/85.

Il Tar ha motivato la decisione argomentando che "la norma impugnata, nell'introdurre una limitazione soggettiva, che il codice comunitario non consente, è andata manifestamente al di là dei limiti di produzione nazionali", limitando "la rappresentanza indiretta ad ambiti circoscritti, niente affatto consoni ai canoni liberalizzatori voluti dal legislatore comunitario".

La sentenza del tribunale nazionale era stata preceduta, peraltro, dalla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 9 febbraio 1994 nella causa C-119/1992 (Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana) che, censurando la disposizione del TULD, aveva emesso il seguente dispositivo: "La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono ai sensi dei artt. 2 e 3 del Regolamento (CEE) del Consiglio 12 dicembre 1985, n. 3632, che definisce le condizioni alle quali una persona è ammessa a fare una dichiarazione in dogana in quanto ha mantenuto nella sua normativa una disposizione secondo cui spetta al proprietario fare tale

dichiarazione ed ha riservato la rappresentanza agli spedizionieri doganali senza aver previsto chiaramente la possibilità di fare una dichiarazione in nome proprio e per conto di terzi”.

Con circolare 71/D del 7 marzo 1995 l'Amministrazione doganale ha quindi provveduto a comunicare a tutti gli uffici dipendenti ed agli organismi interessati le nuove disposizioni da applicare a seguito delle citate decisioni, precisando che il contenuto dell'art. 3 del D.M. del 1992 doveva intendersi modificato nei seguenti termini: “la rappresentanza indiretta si ha quando il rappresentante agisce, come previsto nell'art. 5, 2° comma, secondo trattino, del Regolamento CEE n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, a nome proprio ma per conto di terzi. Il rappresentante indiretto può agire a mezzo dei propri dipendenti muniti di poteri”.

Tuttavia, con la procedura d'infrazione 95/2239 la Commissione europea ha ritenuto che la normativa italiana contrastasse ancora con il codice doganale comunitario in quanto le disposizioni del TULD e di DM del 1992 non limitavano la rappresentanza degli spedizionieri doganali alla sola dichiarazione, prevedevano la riserva della rappresentanza diretta agli spedizionieri doganali senza prevedere esplicitamente anche l'ammissibilità della rappresentanza indiretta e continuavano a prevedere per gli spedizionieri doganali una responsabilità generale sussidiaria a titolo oggettivo.

Ritenendo fondate le censure della Corte di giustizia, l'Amministrazione doganale – in attesa della modifica legislativa degli articoli del TULD (artt. 40, 41, 42, 43, 47 e 56) in contrasto con le disposizioni comunitarie – ha provveduto a diramare la circolare n. 194/D dell'8 luglio 1997 al fine di eliminare, sul piano sostanziale, il contrasto tra il diritto interno ed il diritto comunitario mediante l'istituto della disapplicazione.

Per effetto di tali misure la rappresentanza diretta, limitatamente alle dichiarazioni in dogana, è stata riservata agli spedizionieri doganali mentre la rappresentanza indiretta è libera. È stata, inoltre, esclusa la responsabilità sussidiaria degli spedizionieri doganali argomentando che il codice doganale comunitario prevede quale debitore il dichiarante e che nell'ipotesi di rappresentanza diretta il dichiarante è solo il rappresentato e quindi lui solo è il debitore dell'obbligazione doganale, ferma restando la eventuale applicabilità dell'art. 201, paragrafo 3, del codice doganale comunitario (“Quando una dichiarazione in dogana è redatta in base a dati che determinano la mancata riscossione, totale o parziale, dei dati dovuti per

legge, le persone che hanno fornito detti dati necessari alla stesura della dichiarazione, e che erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza della loro erroneità, possono parimenti essere considerate debitori conformemente alle vigenti disposizioni nazionali").

Sotto il profilo normativo la modifica del TULD nei termini suesposti è stata recata dall'art. 28 della legge 8 maggio 1998, n. 146.

A margine della suesposta disamina è, infine, opportuno richiamare le disposizioni dell'art. 5, paragrafo 4 del codice doganale comunitario in virtù delle quali "il rappresentante deve dichiarare di agire per la persona rappresentata, precisare se si tratta di una rappresentanza diretta o indiretta e disporre del potere di rappresentanza. La persona che non dichiara di agire in nome o per conto di un terzo o che dichiara di agire a nome e per conto di un terzo senza disporre del potere di rappresentanza è considerato agire a suo nome e per proprio conto".

Poiché "l'autorità doganale può chiedere a chiunque dichiara di agire in nome o per conto di un'altra persona di fornirle le prove del suo potere di rappresentanza" (art 5, par. 5 Cdc), sarebbe utile sapere se gli uffici doganali si avvalgono di tale facoltà ovvero gli spedizionieri doganali operano di regola sulla base di un mandato implicito: in tale ultima ipotesi, non ricorrendo i presupposti indicati dalle norme comunitarie, la dichiarazione dovrebbe intendersi presentata in nome proprio e, conseguentemente, lo spedizioniere sarebbe responsabile in qualità di dichiarante.

6.4 Plafond IVA e responsabilità dello spedizioniere doganale

In base al combinato disposto degli artt. 8 e 68 del DPR 26 ottobre 1972, n. 633 e dell'art. 1 del D.L. 29 dicembre 1983, n. 746, convertito dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17, un soggetto di imposta che ai sensi di legge possa essere definito "esportatore abituale" può acquistare o importare beni, in regime di esenzione IVA, nel limite del plafond costituito sulla base delle cessioni all'esportazione registrate nell'anno precedente.

L'esperienza acquisita risulta abbia dimostrato che, con frequenza sempre maggiore, il c.d. plafond IVA viene utilizzato non già come beneficio riconosciuto ad un certo soggetto affinché possa effettuare importazioni in esenzione da imposta, quanto piuttosto come strumento di evasione totale dell'IVA relativa all'importazione stessa.

La tecnica utilizzata è generalmente quella di costituire una società fittizia, la quale effettua operazioni di importazione di merci ad alto valore intrinseco, chiedendo di poter beneficiare dell'esenzione dal pagamento dell'IVA afferente, dichiarando la sussistenza di un plafond che, solo in base a controlli successivi, risulta essere inesistente.

Peraltro, dopo aver provveduto a cedere la merce importata ad altro soggetto d'imposta, dette società di regola si dissolvono o falliscono, precludendo così all'erario ogni possibilità di recuperare a posteriori l'IVA dovuta sulle importazioni e non riscossa dalla dogana sulla scorta di una dichiarazione d'intenti ideologicamente falsa.

Il meccanismo sopra descritto mostra possibilità di successo ancora maggiori laddove un terzo soggetto, anche in buona fede, s'interponga tra l'importatore effettivo e l'erario. È questo il caso in cui l'importazione venga effettuata da uno spedizioniere doganale il quale presenti le merci in dogana in nome e per conto del proprietario che rilascia una dichiarazione d'intenti falsa utilizzata dal professionista per invocare l'esenzione dell'IVA afferente l'importazione stessa.

Tali fattispecie si sono verificate frequentemente ed a fronte delle richieste formulate in passato dagli uffici doganali nei confronti degli spedizionieri doganali per richiedere la corresponsione dell'IVA non pagata all'atto dell'importazione, in virtù della responsabilità sussidiaria ex art. 41 TULD, si è aperto un contenzioso giudiziario che ha dato luogo a pronunce alterne a favore della categoria professionale o dell'Amministrazione doganale.

La tesi sostenuta dall'Amministrazione doganale per affermare la responsabilità sussidiaria dello spedizioniere doganale si fondava sulla considerazione che in tali ipotesi il pagamento dell'IVA si configura come un "maggior diritto" dovuto a seguito della rettifica della liquidazione rispetto alla liquidazione iniziale in occasione della quale l'imposta, pur se dovuta sotto il profilo giuridico, non era stata contabilmente riscossa per effetto del plafond.

La suindicata Amministrazione argomentava, altresì, che anche qualora l'IVA non dovesse essere considerata un maggior diritto la cui debenza era sopravvenuta successivamente, bensì costituisse un'imposta che doveva essere versata all'atto dell'importazione, avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 38 del TULD secondo il quale sono solidalmente obbligati al pagamento dell'imposta il proprietario della merce, il detentore della stessa e colui che la

presenta in dogana con la conseguenza che la responsabilità dello spedizioniere doganale, limitatamente a tali fattispecie, avrebbe dovuto essere non più sussidiaria ma solidale.

La questione è stata, tuttavia, definitivamente risolta mediante l'intervento legislativo che ha soppresso l'art. 38 e modificato il richiamato art. 41 abolendo la responsabilità sussidiaria degli spedizionieri doganali (art. 28 della legge 8 maggio 1998, n. 146).

Appare, comunque, opportuno formulare una riflessione in materia muovendo dalle disposizioni del codice doganale comunitario concernenti il debitore dell'obbligazione doganale.

L'art. 4, punto 18 del predetto Cdc stabilisce che il dichiarante è "la persona che fa la dichiarazione in dogana a nome proprio ovvero la persona in nome della quale è fatta una dichiarazione in dogana". Ne consegue che nel caso di rappresentanza diretta il dichiarante è il rappresentato mentre nell'ipotesi di rappresentanza indiretta lo è il rappresentante.

Ai sensi dell'art. 201 del Codice stesso "il debitore è il dichiarante. In caso di rappresentanza indiretta è parimenti debitrice la persona per conto della quale è presentata la dichiarazione in dogana." Lo stesso articolo precisa anche che "Quando una dichiarazione in dogana è redatta in base a dati che determinano la mancata riscossione, totale o parziale, dei dazi dovuti per legge, le persone che hanno fornito detti dati necessari alla stesura della dichiarazione, e che erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza della loro erroneità, possono parimenti essere considerate debitori conformemente alle vigenti disposizioni nazionali".

Quest'ultima disposizione deve necessariamente essere letta congiuntamente al successivo art. 213, secondo il quale "quando per una medesima obbligazione doganale esistono più debitori, essi sono tenuti al pagamento dell'obbligazione in solido".

Orbene, la specifica professionalità degli spedizionieri doganali, dichiarata nella legge istitutiva della categoria e più volte richiamata per motivare l'applicazione di particolari istituti doganali (asseverazione dei dati contenuti nelle dichiarazioni doganali, rappresentanza dinanzi agli uffici dell'Amministrazione finanziaria, Centri di assistenza doganale -CAD), dovrebbe indurre ad annoverare tali professionisti tra coloro che erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza della erroneità dei dati forniti a supporto della dichiarazione che hanno determinato la mancata riscossione, totale o parziale, dei dazi.

In tal senso sembra essersi espressa anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee, chiamata a pronunciarsi in ordine ad una controversia tra due spedizionieri e l'Amministrazione delle Finanze dei Paesi Bassi.

Con sentenza resa nelle cause riunite 98 e 230/83, la Corte di Lussemburgo ha statuito che l'agente doganale, per la natura stessa delle sue funzioni, è responsabile sia del pagamento dei diritti sia anche della regolarità dei documenti presentati alle autorità doganali, in quanto l'esatta conoscenza dei dati e delle notizie presentate a supporto della dichiarazione doganale rientra nella categoria dei rischi professionali che egli assume proprio in virtù della sua specifica competenza (Cause riunite 98 e 230/83 Van Gend & Loos NV e Expeditiebedrijf Bosman BV contro Commissione delle Comunità europee).

Una tale interpretazione potrebbe contribuire anche a sanare l'incongruenza dell'attuale situazione di diritto per effetto della quale gli spedizionieri doganali - ai quali è riservata la rappresentanza diretta per la presentazione della dichiarazione doganale a motivo della specifica professionalità - usufruiscono di una totale irresponsabilità per gli atti posti avvalendosi di un privilegio garantito ex lege, da cui è derivato un danno all'erario, mentre nell'ipotesi di rappresentanza indiretta, che essendo libera può essere esercitata anche da persone prive di qualsiasi preparazione in materia doganale e fiscale, è espressamente prevista la responsabilità solidale.

6.5 Le procedure domiciliate

L'art. 76 del Codice doganale comunitario prevede che "Per semplificare, per quanto possibile, nel rispetto della regolarità delle operazioni, l'espletamento delle formalità e delle procedure, l'autorità doganale consente ... che la dichiarazione delle merci al regime considerato avvenga con l'iscrizione delle merci nelle scritture contabili; in tal caso l'autorità doganale può dispensare il dichiarante dal presentare le merci in dogana."

Gli articoli 263 - 264 delle Disposizioni di applicazione del Codice (Reg. 2454/93 della Commissione del 2 luglio 1993) dispongono che l'autorizzazione ad utilizzare la procedura di domiciliazione viene accordata "a qualsiasi persona che desideri far procedere all'immissione in libera pratica delle merci nei propri locali o in altri luoghi" autorizzati a condizione che "le

scritture della persona che ne fa domanda consentano all'autorità doganale di effettuare un controllo efficace, in particolare un controllo a posteriori ... L'autorizzazione viene di massima rifiutata se la persona che ne fa domanda ...procede soltanto saltuariamente ad operazioni di immissione in libera pratica."

Il quadro di riferimento normativo nazionale è costituito dal Decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374 e dalla legge 25 luglio 2000, n. 213.

Per effetto del primo provvedimento potevano prescindere dalla presentazione delle merci in dogana e disporne subito dopo l'arrivo dall'estero ovvero spedirle direttamente all'estero sia le imprese industriali, commerciali ed agricole sia le imprese di spedizione internazionali, i magazzini generali ed i corrieri aerei.

Dal 2000 tale possibilità è estesa a tutti i richiedenti aventi i requisiti previsti dalla legge n. 213 che fa rinvio alle condizioni previste dagli artt. 253 e seguenti delle Disposizioni di applicazione del codice.

Le procedure autorizzatorie e le modalità di esercizio delle procedure domiciliate sono state disciplinate con provvedimento del Direttore Generale del Dipartimento delle Dogane e delle Imposte Indirette in data 7 dicembre 2000, nel quale viene semplicemente riaffermato che l'autorizzazione alla procedura di domiciliazione è rilasciata al soggetto richiedente che deve soddisfare i requisiti e le condizioni previsti dal Regolamento CEE recante le disposizioni di applicazione del Codice doganale comunitario, richiamando pedissequamente norme comunitarie in vigore dal 1994.

Premesso quanto sopra, un'accurata analisi delle norme comunitarie induce a dubitare della possibilità di accordare le procedure di domiciliazione agli spedizionieri doganali.

Il principale motivo di perplessità è costituito dal fatto che può essere dispensato dal presentare le merci in dogana il dichiarante e cioè la "persona che fa la dichiarazione in dogana a nome proprio ovvero la persona in nome della quale è fatta una dichiarazione in dogana" (art. 3 punto n. 18 Cdc).

È evidente che lo spedizioniere doganale, il quale agisce in nome e per conto del proprietario delle merci, non può essere considerato dichiarante bensì solo rappresentante diretto del proprietario medesimo ed, in quanto tale, non può essere ricompreso nel novero dei soggetti autorizzati a fruire delle procedure semplificate.

Tale conclusione è avvalorata anche dal fatto che gli spedizionieri doganali non rispondono neppure all'altro requisito richiesto, concernente la

frequente effettuazione di operazioni di immissione in libera pratica, che è riscontrabile soltanto nell'effettivo proprietario delle merci.

Motivi di remora dovrebbero, inoltre, derivare dalla impossibilità per l'Amministrazione doganale di corrispondere alle prescrizioni tassativamente previste dalle norme comunitarie in ordine alla effettuazione di controlli efficaci, atteso che gli accertamenti relativi alla idoneità della struttura organizzativa e delle scritture contabili verrebbero effettuati non nei confronti dell'effettivo importatore o esportatore bensì nei confronti del rappresentante.

Quest'ultimo interviene nell'operazione doganale unicamente per l'espletamento delle relative formalità e non ha alcun collegamento sostanziale con l'attività produttiva: ciò non consente all'Amministrazione doganale né di valutare l'idoneità dell'effettivo proprietario delle merci sotto il profilo organizzativo e contabile né di individuare significativi elementi di rischio a carico dello stesso desumibili da cambiamenti della strategia commerciale, dalla modifica della situazione finanziaria o da irregolarità commesse in campo fiscale.

Allo stato attuale, quindi, la concessione agli spedizionieri doganali delle procedure semplificate costituisce un oggettivo elemento di rischio, interponendosi detti professionisti tra l'Amministrazione e l'importatore o l'esportatore e rendendo oltremodo difficile l'accertamento a posteriori della veridicità e correttezza delle operazioni doganali effettuate.

Si fa rinvio al prosieguo della trattazione per quanto concerne il tema – evidenziato nella precedente delibera 27/2002/G - dell'eventuale utilizzo strumentale dell'istituto della rappresentanza diretta in relazione alle procedure domiciliate, in riferimento alla differenza di comportamento a seconda che si tratti di esportazioni o di importazioni.

7. Le procedure semplificate: la "domiciliazione"

L'obiettivo di far coesistere le due esigenze già specificate, ossia il basso impatto dell'attività doganale in termini di costi sul sistema produttivo e la garanzia di sicurezza, in senso allargato, delle transazioni commerciali, ha comportato una progressiva semplificazione ed automazione delle procedure operative, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Tale strategia di

azione è stata ampiamente perseguita anche attraverso la diffusione delle procedure semplificate.

Tra le procedure semplificate previste dal Codice doganale comunitario all'art. 76 (dichiarazione incompleta, dichiarazione semplificata e procedura di domiciliazione), l'istituto maggiormente diffuso risulta quello della "domiciliazione" che, a seguito di una procedura di autorizzazione, consente agli operatori di ricevere e far partire le merci direttamente dai locali dell'interessato o da altri luoghi designati o autorizzati dall'autorità doganale. Tale facilitazione comporta, da un lato, per i beneficiari una riduzione dei tempi di attesa con la conseguente riduzione dei costi di gestione e, dall'altro, per l'Amministrazione un recupero ed un migliore utilizzo di risorse.

L'Agenzia sottolinea che i vantaggi maggiori riguardano in particolare il regime dell'esportazione, in quanto il tempo relativo al fermo merci è ridotto al minimo indispensabile, consentendo agli operatori una notevole velocizzazione e speditezza delle operazioni.

7.1 Criteri seguiti per la concessione del beneficio

7.1.1 Soggetti ammessi al beneficio

Il decreto 7 dicembre 2000 ha allargato la platea dei possibili beneficiari- individuati dal D.M. 11.12.1992, n. 548 oltre che alle imprese industriali, commerciali ed agricole, anche a quattro categorie di intermediari (imprese di spedizione internazionale, magazzini generali, corrieri aerei e spedizionieri doganali), queste ultime con particolari e specifici requisiti relativi alle peculiarità della loro attività.

E' stata consentita la possibilità di richiedere l'autorizzazione a tutti i soggetti intermediari che presentano la dichiarazione in nome proprio e per conto di terzi (rappresentanza indiretta), in armonia con la normativa comunitaria che, al citato art. 76 del Reg. 2913/92, individua e identifica il soggetto beneficiario di procedure domiciliate nel dichiarante, come definito all'art. 4, par. 1, punto 18 del predetto Reg. 2913/92.

La concessione di tali autorizzazioni, ammesse per tutte le merci con talune eccezioni (decreto 7 dicembre 2000) è subordinata al possesso da parte dei richiedenti di determinati requisiti e condizioni stabiliti dalla normativa comunitaria:

Requisiti soggettivi:

- il dichiarante o, per le persone giuridiche, il legale rappresentante non abbia commesso un'infrazione grave o infrazioni reiterate;
- inesistenza di procedure esecutive e concorsuali a carico della società;
- requisito di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modifiche (antimafia) .

Requisiti oggettivi:

- frequenza delle operazioni;
- organizzazione e contabilità aziendale che consentano un efficace controllo da parte dell' autorità doganale.

Inoltre i soggetti intermediari debbono disporre di un'area attrezzata per l'arrivo e la partenza delle merci ed averne la disponibilità giuridica.

Secondo l'Agenzia, emerge dai criteri normativamente previsti che bassissimo è il grado di discrezionalità che può essere operato dall'Amministrazione; tale considerazione non può, tuttavia, condividersi pienamente per i profili attinenti all'accertamento del requisito dell'organizzazione e contabilità aziendale, come pure per la valutazione della frequenza delle operazioni, che verosimilmente andrebbe comunque collegata a natura ed entità delle medesime.

7.1.2 Regimi doganali

Sono ammessi al beneficio tutti i regimi doganali, tranne, per i soggetti intermediari, le operazioni in regime di perfezionamento attivo/passivo, in regime di ammissione temporanea e trasformazione sotto controllo doganale.

Tuttavia, l'Agenzia conferma che gli operatori, come cennato, si avvalgono delle procedure in maggiore misura per le operazioni di esportazione che per quelle di importazione.

Ciò è dovuto, secondo l'Agenzia stessa, non tanto alla maggiore pericolosità delle seconde rispetto alle prime, quanto al fatto che i maggiori benefici della procedura si evidenziano in tema di esportazione, dove è estremamente importante la tempestività dell'operazione ed il rispetto dei tempi, a differenza di quanto avviene per le merci in importazione dove la convenienza economica è raramente legata al fattore temporale. La competitività dei corrieri, rileva l'Agenzia, è per esempio strettamente legata alla disponibilità delle procedure domiciliate.

Si rileva, tuttavia, che non si palesano completamente superate le perplessità evidenziate al riguardo dalla precedente delibera che - partendo dal presupposto secondo il quale il ricorso oneroso ad un intermediario si ricolleggi di regola all'assenza di professionalità interne all'impresa - segnalava incongruenze nell'eventuale differenziato comportamento da parte del medesimo operatore per le esportazioni e le importazioni; non sono stati, peraltro, forniti dati idonei a quantificare la rilevanza del fenomeno.

7.1.3 Ulteriori aggiornamenti delle procedure semplificate doganali

Con la determinazione 3 agosto 2004, che ha modificato il decreto 7 dicembre 2000, sono state apportate alcune modifiche, di carattere procedurale, al rilascio delle autorizzazioni al regime del transito semplificato nonché alcune precisazioni in ordine ai requisiti soggettivi previsti per il rilascio delle autorizzazioni alle procedure di domiciliazione e alle dichiarazioni semplificate; le modifiche sono state illustrate con la circolare 61/D del 22 ottobre 2004, chiarendo altresì alcuni aspetti operativi in merito alla applicazione delle procedure semplificate previste dal codice doganale comunitario (autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, definizione di infrazione grave e infrazioni reiterate rilevanti ai fini della concessione,

sospensione o revoca delle autorizzazioni, concetto di condanna definitiva, sospensione della procedura per pendenza del procedimento penale o sanzionatorio).

In tale ambito, di specifico rilievo appare, tuttavia, l'espressa previsione della revoca per "abuso" dell'autorizzazione (revoca per inadempimenti, inosservanze o irregolarità nella gestione dell'autorizzazione a seguito dei quali ne sia derivato abuso), che conferma il carattere significativamente discrezionale dell'attività autorizzatoria e di controllo; l'Agenzia fa, comunque, presente che per l'intera materia è in corso di elaborazione una normativa comunitaria vincolante.

7.2 Il sistema di monitoraggio della procedura di domiciliazione

La tutela degli interessi erariali, nel particolare ambito applicativo della procedura di domiciliazione, è disciplinata dal decreto direttoriale 7 dicembre 2000 che, all'art. 10, in materia di controlli ha confermato la vigenza delle disposizioni già a suo tempo impartite con il D.M. 548/92.

Tali norme prevedono (art. 18) che l'ufficio debba procedere saltuariamente, con cadenza almeno annuale, a controlli a campione delle scritture e contabilità aziendali del soggetto autorizzato e, nel caso di intermediari, anche del soggetto per conto del quale l'operazione doganale è effettuata.

L'ufficio doganale ha, inoltre, la facoltà di intervenire, con o senza preavviso, all'atto dell'arrivo o della partenza delle merci per il controllo fisico delle stesse (art. 9 e 14 del D.M. 548/92), in base all'analisi dei rischi effettuata dall'ufficio di controllo sugli elementi indicati nella comunicazione di preavviso che il beneficiario è tenuto a trasmettere al momento dell'arrivo e della partenza delle merci.

A tale riguardo, allo scopo di uniformare l'istituto del preavviso e consentire agli uffici la possibilità di effettuare controlli fisici mirati, evitando disparità di trattamento tra operatori economici e conseguenti distorsioni di mercato, sono state diramate istruzioni (risoluzione n. 1/D prot. 6270/IV / AGT del 17 marzo 2003 e successiva integrazione operata con la risoluzione n. 3/D prot. 4783/IV/AGT del 31 luglio 2003), con le quali sono stati precisati le modalità e gli elementi minimi necessari da indicare all'atto del preavviso e

sulla base dei quali gli uffici possono effettuare l'analisi dei rischi e decidere o meno il predetto controllo fisico.

Le dichiarazioni doganali relative alle procedure di domiciliazione non vengono, dunque, inserite nel circuito doganale di controllo per la verifica fisica, in quanto al momento della presentazione delle stesse in dogana l'operatore ha già ottenuto lo svincolo delle merci che avviene con l'iscrizione nei registri aziendali. Tale iscrizione equivale all'accettazione della dichiarazione doganale (artt. 10 e 15 del D.M. 548/92).

La verifica fisica può, comunque, essere decisa autonomamente dalla dogana preposta al controllo sulla base degli elementi indicati nel preavviso.

L'Agenzia fa presente, inoltre, che resta garantito il controllo documentale, selezionato all'atto della presentazione delle dichiarazioni doganali, che avviene entro il termine massimo di trenta giorni dall'accettazione della dichiarazione.

La verifica avviene attraverso una selezione automatica del sistema informatico.

Con l'utilizzazione a regime del nuovo sistema informativo AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise) è stato previsto, per le operazioni di esportazione in domiciliata, l'invio immediato, per via telematica, delle dichiarazioni doganali. Ciò "dovrebbe", secondo quanto riferito dall'Amministrazione, consentire di includere nel circuito doganale di controllo (canale verde) anche le dichiarazioni di esportazione emesse in procedura domiciliata.

L'Agenzia assicura che i controlli, previsti dall'attuale normativa nazionale, rispondono pienamente all'esigenza di tutela degli interessi dell'Amministrazione, anche in considerazione del fatto che i beneficiari di procedure domiciliate sono operatori selezionati che soddisfano determinati requisiti soggettivi. Essi, inoltre, sono affidabili in ragione dell'organizzazione della propria struttura aziendale e della trasparenza delle relative scritture; risulta, in tal modo, confermato il carattere fondamentale dell'accertamento dei requisiti e dell'affidabilità della contabilità aziendale.

7.2.1 Monitoraggio dei controlli

L'agenzia ha fornito i seguenti dati emersi dal monitoraggio effettuato presso le Direzioni regionali, relativo ai controlli eseguiti sui soggetti beneficiari.

Anno 2000

- Ditte industriali, commerciali ed agricole: n. 778
- Controlli sulle contabilità: n. 633; Risultati conformi: n. 628, pari al 99,2%
- Controlli sulle merci: n. 2786; Risultati conformi: n. 2771, pari al 99,4%
- Intermediari: n. 453
- Controlli sulle contabilità: n. 336; Risultati conformi: n. 323, pari al 96,1%
- Controlli sulle merci: n. 7995; Risultati conformi: n. 7628, pari al 95,4%

Anno 2001

- Ditte industriali, commerciali ed agricole: n. 799
- Controlli sulle contabilità: n. 639; Risultati conformi: n. 625, pari al 97,8%
- Controlli sulle merci: n. 3305 ; Risultati conformi: n. 3194, pari al 96,6%
- Intermediari: n. 470
- Controlli sulle contabilità: n. 415; Risultati conformi: n. 404, pari al 97,3%
- Controlli sulle merci: n. 8991; Risultati conformi: n. 8593, pari al 95,5%

Anno 2002

- Ditte industriali, commerciali ed agricole: n. 743
- Controlli sulle contabilità: n. 568; Risultati conformi: n. 558, pari al 98,2%
- Controlli sulle merci: n. 3295; risultati conformi: n. 3277, pari al 99,4%
- Intermediari: n. 533
- Controlli sulle contabilità: n. 368; risultati conformi: n. 341, pari al 92,6%
- Controlli sulle merci: n. 9210; risultati conformi: n. 8794, pari al 95,1%

7.2.2 Analisi dei dati da parte dell'Agenzia

Osserva l'Agenzia che, come si può rilevare dalla lettura delle informazioni sopra riportate, gli operatori beneficiari di procedure semplificate sono costituiti negli anni 2000-2001 e 2002:

- a) da ditte industriali commerciali ed agricole per circa 2/3 del totale;
- b) da intermediari per circa 1/3 del totale.

Per contro, in tema di controlli di settore, i controlli disposti sugli intermediari sono quasi il triplo di quelli disposti sulle ditte industriali, commerciali ed agricole, sebbene queste ultime - come si è detto in precedenza - siano estremamente più numerose. Ciò per bilanciare il maggior rischio potenziale insito nelle operazioni svolte dai soggetti di cui al precedente punto sub b).

D'altra parte, osserva ancora l'Agenzia, la decisione strategica di incrementare, sia pure con l'osservanza di precisi limiti e condizioni, il numero dei soggetti beneficiari di procedura semplificata è connessa a precisi orientamenti del legislatore comunitario ed allinea l'Italia alle analoghe iniziative già poste in essere da altri Paesi membri. L'alternativa, peraltro difficilmente perseguibile per evidenti ragioni, sarebbe stata quella di prolungare l'orario di apertura degli uffici doganali incrementandone, nel contempo, l'organico.

7.2.3 Alcune osservazioni

Si osserva, preliminarmente, che – a conferma di una certa limitata attenzione al monitoraggio dei risultati - non sono stati forniti dati di aggiornamento al 2004; tenuto conto, peraltro, della significativa omogeneità degli stessi, può presumersi – ai fini della presente indagine - una permanenza del loro andamento.

Deve, ancora, nella stessa ottica rilevarsi che i dati forniti (solo) a livello aggregato nazionale si riferiscono ai beneficiari delle procedure semplificate, ma non si dispone parallelamente di dati di confronto, idonei a consentire un agevole e costante monitoraggio, ad esempio, sull'entità del ricorso alle procedure stesse, come pure sull'incidenza dei controlli e sui loro esiti (in particolare, nella fase dell'eventuale contenzioso e riscossione), né sull'entità economica delle operazioni sottoposte a controllo, idonei a valutarne l'impatto, oltre che in termini meramente numerici, in termini di valore. A fini orientativi sull'entità del fenomeno, si riportano a parte i dati

forniti dal Dipartimento per le Politiche Fiscali e dal Servizio di controllo interno.

Con riferimento, in particolare, alle specifiche perplessità espresse nella precedente indagine (eventuali anomalie nel ricorso differenziato alle procedure da parte dell'operatore), si osserva ancora che dai dati forniti non risulta ancora possibile valutare, né se i singoli operatori si avvalgano sistematicamente della rappresentanza diretta per le importazioni e, viceversa, di quella indiretta per le esportazioni, né (al fine di verificare la rilevanza del fenomeno) l'ammontare dei tributi riscossi per le dichiarazioni con la rappresentanza diretta e quello dei tributi riscossi con la rappresentanza indiretta.

L'Amministrazione doganale dovrebbe verificare, dunque, ulteriormente la sussistenza o meno di tali comportamenti anomali (attualmente attribuiti a mere esigenze di celerità connesse alle esportazioni) e, nel caso venissero accertate marcate differenze nei termini sopra descritti, dovrebbe quantomeno prevedere l'inserimento di uno specifico profilo di rischio nel circuito automatizzato di controllo, configurandosi l'intervento dello spedizioniere doganale non già come una garanzia di affidabilità bensì come rilevante parametro di rischio.

7.3 Innovazioni conseguenti alla trasmissione telematica della dichiarazione doganale

In applicazione del regolamento CE n. 2687/2000, il quale prevede che entro il 31 marzo 2004 tutte le autorizzazioni attestanti lo status di operatore autorizzato, concesse nell'ambito delle semplificazioni del regime del transito, devono essere presentate attraverso l'utilizzazione di procedimenti informatici (art. 404 del Regolamento (CEE) del 02/07/1993 n. 2454), a decorrere dal 1° aprile 2004 l'Agenzia delle Dogane ha reso applicabili le procedure per l'effettuazione delle procedure di transito e di esportazione abbinata al transito in regime di procedura semplificata da parte di speditori autorizzati secondo la procedura prevista dalla circolare 18/D del 24 marzo 2004. Le stesse procedure sono state estese, in via facoltativa, per le procedure di sola esportazione effettuate da soggetti operanti in regime di procedura domiciliata.

Considerata la necessità di valutare, alla luce delle implementazioni informatiche, gli effetti delle nuove istruzioni per la presentazione delle dichiarazioni telematiche per i regimi di esportazione, esportazione abbinata al transito e di transito da parte dei beneficiari di procedure domiciliate o semplificate per il regime del transito, è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro che ha proceduto ad un'analisi delle procedure esistenti e dell'impatto delle nuove procedure sugli operatori economici e sugli uffici operativi, stabilendo anche livelli e modalità di controllo nonché ulteriori innovazioni.

La procedura di domiciliazione prevede dunque, sulla base delle norme comunitarie, i seguenti adempimenti:

- presentazione del "preavviso" da parte degli operatori;
- eventuale controllo fisico fondato sull'analisi dei rischi locale;
- successiva presentazione di dichiarazione complementare sottoposta al circuito doganale per la selezione di ulteriori controlli doganali;
- numero dei controlli fisici deciso in autonomia ed in percentuale diversa tra le varie realtà territoriali, con riferimento all'analisi dei rischi locale;
- l'operatore non può comunque essere certo, fino al momento della registrazione della dichiarazione, dell'intervento della Dogana per un eventuale CD (controllo documentale).

Sulla base delle analisi sviluppate, con la trasmissione telematica della dichiarazione doganale sono state introdotte le seguenti innovazioni:

- trasmissione della dichiarazione, completa di tutti i suoi elementi, in via telematica, preliminarmente all'operazione doganale, e quindi non necessità del "preavviso";
- acquisizione al sistema doganale dei dati della dichiarazione in quasi tutto l'arco temporale di operatività dell'azienda;
- conseguente selezione dell'eventuale controllo VM (controllo fisico), effettuato con l'applicazione dell'analisi dei rischi centrale, che potrà avvenire nello stesso arco temporale;
- numero dei controlli stabiliti dalla competente struttura centrale in percentuale identica su tutti i dipendenti Uffici, salvo eventuali ulteriori controlli suggeriti dall'analisi dei rischi locale;
- certezza nel rapporto Dogana/Utente in quanto l'utente viene a conoscenza della decisione della Dogana di effettuare o meno il controllo non

prima del tempo limite "stabilito", preservando, pertanto, l'effetto sorpresa del controllo.

Tale nuova procedura, come si accennava, è diretta anche a contemperare le esigenze operative imprenditoriali con quelle della progressiva informatizzazione della presentazione delle dichiarazioni al fine della loro selezione per il canale di controllo.

La rilevanza della procedura risulta anche dal fatto che, considerato che per tali procedure è previsto, già nella fase del rilascio dell'autorizzazione, un controllo sull'affidabilità "doganale" del soggetto e sulla base dei dati relativi alle operazioni della specie presentate nel corso del 2003, l'Amministrazione ha ritenuto di impostare, in via sperimentale, un numero particolarmente limitato di controlli, pari allo 0,5% per quanto attiene al controllo VM (controllo fisico), ed al 6% per il controllo CD (controllo documentale), al fine di testare l'impatto della nuova procedura sull'attività dei singoli uffici operativi.

L'Agenzia sottolinea, comunque, che l'applicazione dell'analisi dei rischi a tutti i regimi doganali, attraverso una selezione mirata dei controlli, a breve non sarà più solo un indirizzo comunitario ma, con la prossima emanazione del nuovo codice doganale, verrà prevista da una fonte normativa comunitaria.

Dal 1°.07.04 al 30.11.04, per le operazioni trasmesse in via telematica sono stati selezionati ed eseguiti circa 2.300 controlli fisici e circa 26.000 controlli documentali.

Inoltre, l'apposito gruppo di lavoro ha elaborato un'analisi dei rischi da applicare ai prodotti in esportazione con diritto alla restituzione; l'Agenzia fa presente che tale lavoro è stato già presentato alla Corte dei Conti europea in occasione di una visita ispettiva tenutasi il 10 dicembre 2004 e che la predetta Corte dei Conti ha apprezzato le implementazioni informatiche e di analisi messe in essere.

Risulta appena il caso di sottolineare l'essenzialità di un adeguato sistema di monitoraggio sia per tale sperimentazione, sia soprattutto in vista dei nascenti ulteriori obblighi comunitari; la delicatezza di tale profilo risulta, parimenti, confermata dal numero limitato dei controlli programmati (in particolare, 0,5% per il controllo fisico). Non si dispone, tuttavia, di specifici elementi conoscitivi al riguardo, in particolare circa gli eventuali specifici criteri di selezione dei casi da controllare, né delle tecniche adottate – in

generale - per il controllo dell'efficacia dell'analisi dei rischi, quali il confronto tra la positività dei controlli con campioni di riferimento casuali.

7.4 L'incidenza delle procedure semplificate ed i relativi controlli

A sussidio dei limitati dati quantitativi forniti dall'Agenzia, un quadro orientativo sull'andamento delle procedure semplificate e dei relativi controlli può trarsi dagli elementi informativi forniti dal Servizio di controllo interno e dal Dipartimento per le Politiche Fiscali.

Secondo i dati forniti dal Servizio di controllo interno, nell'anno 2000 la percentuale di incremento delle autorizzazioni all'utilizzo della procedura semplificata è stata pari al + 24% (1.300 al 31.12.1999; 1.614 al 31.12.2000); la percentuale delle dichiarazioni in procedura semplificata (al 31.12.2000) è stata del 47,5% sul totale delle dichiarazioni presentate nell'anno.

Nella sottostante tavola sono riportati i dati riguardanti le dichiarazioni di importazione ed esportazione effettuate in procedura semplificata a tutto il 31.12.2000. Dal confronto con i dati di consuntivo del 1999 emerge un maggior utilizzo delle procedure semplificate pari a + 38,2%.

Complessivamente il 47,5% delle dichiarazioni doganali (e ben il 54,2% delle dichiarazioni di esportazione) presentate nell'anno 2000 risulta, dunque, già sottoposto a procedura semplificata di accertamento. Tuttavia tale dato non tiene conto del peso delle cosiddette "dichiarazioni globali", non rilevabili nel sistema informativo doganale. Per tale fattispecie, infatti, a fronte di più operazioni in procedura semplificata, viene registrata a sistema un'unica dichiarazione riepilogativa (globale) e pertanto non è puntualmente quantificabile il peso delle dichiarazioni in procedura semplificata sul totale.

| | Consuntivo 31.12.1999 | | | Consuntivo 31.12.2000 | | | Variazione Peso P.S. tra 1999 e 2000 |
|--|-----------------------|--------|----------------------------------|-----------------------|--------|-----------------------------|---|
| | In P.S. | Totale | Peso % (P.S. su Tot) | In P.S. | Totale | Peso % (PS su Tot) | |
| | | | | | | | |

| | | | | | | | |
|--------------|-----------|-----------|-------|-----------|------------|-------|-------|
| Importazioni | 508.801 | 1.824.491 | 27,9% | 578.197 | 1.936.984 | 29,9% | 7% |
| Esportazioni | 2.246.079 | 4.536.016 | 49,5% | 2.795.783 | 5.0158.924 | 54,2% | 9,4% |
| Totale | 2.333.292 | 6.782.095 | 34,4% | 3.373.980 | 7.095.908 | 47,5% | 38,2% |

Nota: P.S. = Procedura Semplificata

Nell'anno 2001, non si era ancora proceduto all'abilitazione degli operatori doganali operanti in procedura semplificata all'utilizzo del sistema per la trasmissione telematica (quale out-put previsto nell'ambito del progetto strategico "Transito e Scambi Internazionali"), considerata, tra l'altro, elemento fondamentale come indicatore di efficacia.

Per gli anni 2002 e 2003 (canale verde) il Dipartimento per le Politiche Fiscali fornisce i seguenti dati, facendo presente che nella Convenzione tra Ministero e Agenzia per l'esercizio 2003 sono stati sostanzialmente confermati gli obiettivi della Convenzione 2002.

| Indicatore | Consuntivo 2002 | Consuntivo 2003 |
|---|-----------------|-----------------|
| Quota di dichiarazioni a canale verde rispetto al totale dichiarazioni | 82% | 82,7% |
| Quota dichiarazioni telematiche rispetto al totale dichiarazioni | 28,6% | 35,8% |
| Incremento della quota di dichiarazioni a canale verde sottoposte a revisione di accertamento entro 30 gg | 129% | 112% |
| Tasso di positività medio delle verifiche doganali con accesso | 25,2% | 26,7% |
| Numero controlli equivalenti allo sdoganamento | 857.000 | 689.000 |
| Tasso di positività dei controlli antifrode | (non presente) | 18,4% |

Dal confronto delle due annualità, il Dipartimento rileva il costante incremento dell'efficacia sia delle iniziative per la semplificazione degli adempimenti che delle attività di controllo volte ad individuare le operazioni realmente a rischio nell'ambito delle operazioni di sdoganamento e le violazioni non riscontrate in sede di sdoganamento nell'ambito dei controlli successivi. La diminuzione del numero dei controlli allo sdoganamento effettuati rispetto al consuntivo 2002 derivano dal miglioramento del grado di selettività del circuito canale verde che, attraverso una efficace analisi dei rischi, focalizza i controlli sulle situazioni più a rischio. Il Dipartimento richiama, poi, l'avvio dell'analisi per l'attivazione del quarto canale di selezione delle dichiarazioni doganali, basato sui profili di rischio collegati a controlli eseguiti mediante le apparecchiature scanner.

Rispetto alle precedenti Convenzioni, per la Convenzione triennale 2004-2006 è stata adottata una logica di rappresentazione di obiettivi ed azioni connessa agli aspetti fondamentali della gestione, privilegiando la rilevazione dell'efficacia e dei benefici degli stessi mediante opportuni indicatori di impatto. In tal senso l'Agenzia ha proseguito l'impegno nella semplificazione degli adempimenti e nel potenziamento del sistema dell'analisi dei rischi, inserendo nel Piano allegato alla Convenzione obiettivi il cui raggiungimento è misurato da alcuni degli indicatori già presenti nelle precedenti Convenzioni e da nuovi parametri diretti a valutare l'efficacia delle azioni e degli strumenti attivati. Al riguardo il Dipartimento fornisce i dati di preconsuntivo per l'anno 2004, riconciliati con gli indicatori riferiti alle Convenzioni precedenti.

| Indicatore 2002 e 2003 | Indicatore 2004-2006 | Preconsuntivo 2004 |
|--|---|--------------------|
| Quota di dichiarazioni a canale verde rispetto al totale dichiarazioni | Incidenza del "Canale verde" rispetto al totale dichiarazioni (*) | 88,3% |
| Quota di dichiarazioni telematiche rispetto al totale dichiarazioni | Tasso di diffusione delle dichiarazioni telematiche (**) | 52,4% |
| (non presente) | Incidenza del "Canale rosso(VM)" sul totale dichiarazioni (***) | 2,6% % |
| Tasso di positività medio | Tasso di positività medio | 28% |

| | | |
|---|---|-----|
| delle verifiche doganali con accesso | delle verifiche doganali con accesso | |
| (non presente) | Tasso di positività dei controlli fisici (VM) allo sdoganamento | 2% |
| Tasso di positività dei controlli antifrode | Tasso di positività dei controlli antifrode | 19% |

(*) Nr di dichiarazioni doganali passate "Canale verde" (nessun controllo) rispetto al totale delle dichiarazioni

(**) Nr. di dichiarazioni telematiche rispetto al totale delle dichiarazioni doganali

(***) Nr. di dichiarazioni sottoposte a Visita fisica alle merci (VM) rispetto al totale dichiarazioni

8. Modalità ed esperienze applicative nell'Unione Europea

In occasione dell'integrazione ed aggiornamento dei dati istruttori, l'Agenzia ha fornito elementi informativi sulle modalità e sulle esperienze di applicazione del controllo automatizzato e delle procedure semplificate da parte delle amministrazioni doganali degli altri Stati Membri dell'Unione Europea. Essi sono stati tratti dalle risposte ad un questionario specificamente rivolto, a quanto risulta, ai partner comunitari tramite la Rappresentanza Permanente.

Si esprime, al riguardo, apprezzamento per la collaborazione resa, nella convinzione che gli elementi raccolti potranno essere innanzitutto di valido ausilio alle strategie operative dell'Amministrazione, in particolare se verranno arricchiti dalle esperienze raccolte presso gli operatori nazionali nell'ambito dei tavoli di confronto già in corso; può, infatti, segnalarsi che non si rinvergono significativi elementi in ordine ad eventuali conseguenze delle prassi adottate in termine di andamento dei flussi all'interno della comunità (Paesi "competitor").

In ordine alle prospettive evolutive della normativa comunitaria, l'Agenzia segnala che, nell'ambito del nuovo Programma Dogana 2007, sono iniziati i lavori di un Gruppo di progetto ristretto, cui partecipa anche l'Italia, per la "mappatura" delle metodologie di gestione dei rischi; il gruppo

procederà ad un'analisi delle procedure attualmente applicate dagli Stati membri e dai Paesi candidati all'adesione.

Per quanto concerne le modalità ed esperienze di applicazione delle procedure semplificate e del controllo automatizzato adottate presso gli altri Stati Membri, si fa presente che al predetto questionario hanno risposto l'Austria, la Svezia, la Finlandia, la Germania, la Grecia, l'Olanda, il Regno Unito, la Spagna e l'Irlanda.

Come si ricava dalle risposte, le autorizzazioni alle procedure di domiciliazione sono rilasciate in alcuni Stati membri (Austria, Finlandia, Grecia, Olanda, Regno Unito) alle imprese industriali e commerciali, mentre in altri (Germania, Irlanda, Spagna, Svezia) - come in Italia - è consentito anche agli intermediari di poter essere titolari di procedure di domiciliazione.

I requisiti sulla base dei quali sono concesse le procedure di domiciliazione sono in tutti gli Stati Membri quelle espressamente previste dal codice comunitario: corretta tenuta dei registri contabili, frequenza delle operazioni da e/o per l'estero; affidabilità sotto il profilo fiscale e penale; organizzazione tale da consentire alla dogana di poter effettuare i dovuti controlli; versamento di una garanzia. Possono essere, inoltre, previsti dalle rispettive norme nazionali ulteriori requisiti: ad esempio l'Austria e l'Olanda richiedono che il titolare della procedura di domiciliazione si avvalga di personale che abbia conoscenze nel campo doganale, mentre la Svezia pone tra le condizioni necessarie il ricorso all'invio telematico delle dichiarazioni doganali.

Circa i controlli si evidenzia che non risulta prestata molta attenzione all'organizzazione ed esecuzione dei controlli: il solo Stato, tra quelli che hanno fornito risposta, che adotta sistematicamente controlli su base informatica è la Svezia in quanto è richiesto obbligatoriamente agli operatori autorizzati alla procedura domiciliata l'invio telematico del preavviso e /o delle dichiarazioni doganali; gli altri Stati che hanno fornito il proprio contributo, possono intervenire - con controlli automatizzati o con un sistema di audit - per lo più sui controlli contabili a posteriori.

Dall'esame delle esperienze realizzate dai suddetti Stati Membri in materia di procedure semplificate è possibile desumere innanzitutto la conferma che la pratica attuazione delle procedure semplificate è attualmente demandata, per la gran parte, alle disposizioni nazionali dettate in materia. Infatti, le norme del codice doganale e del regolamento di applicazione

dettano pochi principi generali comuni sugli aspetti rilevanti delle procedure semplificate, quali il rilascio dell'autorizzazione, la tenuta dei registri contabili, il preavviso, ma demandano alla normativa dei singoli Stati Membri la gestione operativa e di dettaglio di tali procedure.

A conferma di ciò, è possibile notare che l'organizzazione economica del singolo Stato influenza la tipologia di soggetti ai quali concedere l'autorizzazione. Si desume, inoltre, che alcuni Stati, soprattutto quelli del nord Europa, adottano sistemi di certificazione preventiva delle imprese (Audit) che utilizzano ai fini della concessione o meno dell'autorizzazione alle procedure di domiciliazione. In tale contesto, in base al grado di affidabilità del richiedente ed ai profili di rischio soggettivi, è possibile ridurre i controlli fisici e concentrare le risorse sui controlli contabili a posteriori da effettuarsi periodicamente in misura prestabilita.

Per quanto concerne ancora il rilascio delle autorizzazioni, si rileva che i requisiti soggettivi richiesti sono analoghi nei vari Stati Membri per cui risultano rilevanti, oltre gli aspetti penali, anche quelli fiscali e contabili, sia pure in varia misura.

Inoltre, per gli Stati ove l'informatizzazione della dichiarazione doganale o del preavviso non è prevista, l'attività di controllo si basa prevalentemente su controlli contabili a posteriori decisi dal sistema informatico, mentre i controlli fisici sono decisi sulla base di un'analisi dei rischi non informatizzata.

In relazione all'Italia, su tale specifico aspetto dei controlli si è fatto riferimento alla trasmissione telematica delle dichiarazioni di esportazione e di esportazione abbinata a transito in procedura di domiciliazione. Si fa, inoltre, presente dall'Amministrazione che, anche sulla base delle esperienze di altri Stati membri, l'Amministrazione doganale italiana sta valutando l'estensione delle procedure di audit delle imprese (ormai giunto al secondo anno di sperimentazione) anche ai fini della concessione delle autorizzazioni in esame.

Sotto altri profili, dall'indagine conoscitiva è emerso che, circa gli elementi contenuti nel preavviso, si rileva un comportamento simile tra Stati Membri nonostante non vi siano disposizioni comuni che disciplinano la forma e il contenuto degli stessi; gli adempimenti richiesti al soggetto autorizzato all'atto dell'arrivo o della partenza delle merci sono molto simili nei vari Stati trovando il loro presupposto nelle norme delle disposizioni di applicazione del codice doganale comunitario (Reg. CEE 2454/93), ed in particolare nella prescrizione dell'iscrizione delle merci nei registri contabili dell'impresa.

Comportamenti simili tra Stati Membri si hanno anche per quanto riguarda le merci ammesse alle procedure di domiciliazione. Le rispettive norme nazionali, infatti tendono, in via generale, ad escludere le merci per le quali esistono divieti o misure particolari data la loro natura. Si rileva che i Paesi che non hanno limitazioni o che derogano al suddetto principio, prevedono rigorosi sistemi di certificazione delle imprese e profili soggettivi di rischio.

Infine, per quanto concerne le procedure semplificate diverse dalle procedure di domiciliazione e, quindi, la dichiarazione semplificata e la dichiarazione incompleta, l'Amministrazione ritiene che l'implementazione del sistema informatico nazionale da parte di uno Stato piuttosto che da un altro Stato rivolto anche alla gestione di tale tipo di dichiarazioni possa dipendere dal maggiore o minore ricorso alle stesse da parte degli operatori economici.

L'Amministrazione segnala inoltre che presso le competenti sedi comunitarie sono in atto diverse azioni di intervento mirate ad una maggiore semplificazione ed armonizzazione normativa, nonché ad un maggior controllo doganale sia sotto l'aspetto della sicurezza fiscale che della sicurezza antiterrorismo. A tale riguardo, si segnalano i diversi Gruppi di lavoro per l'informatizzazione dei regimi doganali (ad esempio, è in avanzata fase di predisposizione il Sistema di Controllo automatizzato all'Esportazione), nonché il Gruppo di Progetto sulla nuova figura di operatore economico autorizzato europeo che coinvolge sia gli aspetti relativi alla concessione delle semplificazioni doganali sia gli aspetti di sicurezza fiscale e antiterrorismo nell'ottica di comuni criteri di concessione delle autorizzazioni (requisiti e condizioni) e comuni criteri di controllo doganale (analisi dei rischi comune).