CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SUGLI INVESTIMENTI COMPLESSIVI RIGUARDANTI IL SETTORE DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE

Atto libero a norma dell'articolo 1 della *Deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti*

Agenzia delle dogane

Presentazione dell'Agenzia delle Dogane

Acquisito il 21/3/2017, a seguito dell'audizione svolta nello stesso giorno

Comunicato nella seduta del 20/4/2017

Com. inchiesta digitalizzazione ARRIVO **12 aprile 2017 Prot: 2017/0000154/DIGIT**

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

AGENZIA DELLE DOGANE
E DEI MONOPOLI

L'Agenzia delle Dogane, ente pubblico non economico è stata istituita con il D. Lgs 300 del 30 luglio 1999.

Quale autorità doganale, l'Agenzia esercita, a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria e nazionale, attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali, riscuotendo circa **14 miliardi** di euro (IVA e dazi). L'Agenzia verifica e controlla gli scambi, la produzione e il consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa riscuotendo annualmente, per quest'ultimo settore, **circa 34 miliardi** di euro. Svolge, inoltre, attività di prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, rifiuti, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, o oggetti realizzati con parte degli stessi, protette dalla Convenzione di Washington. Provvede altresì alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

La missione istituzionale che scaturisce dalla normativa comunitaria e nazionale è caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale. Per far fronte a tali complessità, l'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi, la cui efficienza ed efficacia scongiurano ogni ritardo che possa rivelarsi pregiudizievole alla competitività delle imprese nazionali. Il servizio di sdoganamento on line, che integra le attività di controllo, processa mediamente un'operazione ogni 1,5 secondi.

Nell'ambito delle procedure telematiche si colloca anche lo sdoganamento in mare; un nuovo procedimento che nel corso del 2016 è stato reso operativo in 17 porti italiani. La procedura consente la presentazione delle dichiarazioni doganali quando le merci sono ancora in viaggio verso i porti nazionali, con riduzioni e, in molti casi, totale eliminazione dei tempi di stazionamento dei container nei *terminal* di sbarco con conseguenti riduzione dei costi.

Dal 1° dicembre 2012 in applicazione del Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con Legge n. 135 del 7 Agosto 2012, l'Agenzia delle Dogane ha incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

L'Agenzia ha avviato le attività necessarie a realizzare l'effettiva integrazione tra le due strutture preesistenti. Al momento l'organizzazione è articolata in due aree: Dogane e Monopoli.

L'AREA DOGANE

Conta circa 8.750 dipendenti e si articola in Direzioni centrali, regionali, interregionali e una Direzione interprovinciale (BZ e TN). Dette Strutture territoriali hanno funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo. Le funzioni operative sono esercitate sul territorio nazionale da: 83 Uffici delle Dogane, 166 Sezioni operative territoriali e 15 Laboratori chimici. Questi ultimi, che vantano oltre 560 determinazioni analitiche accreditate ISO EN 17025, oltre a svolgere attività di analisi merceologica a fini istituzionali, offrono servizi sul mercato, nei settori dell'industria dei prodotti organici, inorganici ed alimentari, compresi prodotti transgenici (OGM) e materiali gemmologici.

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

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

L'AREA MONOPOLI

Il comparto del gioco pubblico in Italia - sottoposto a un regime di concessioni - è soggetto alla verifica costante degli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e tutti gli operatori del comparto da parte dell'Area monopoli dell'Agenzia. Una mirata azione di contrasto al gioco praticato illegalmente è svolto dall''Area monopoli dell'Agenzia che esercita altresì il controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati assicurando il regolare afflusso delle imposte che gravano sui tabacchi medesimi.

L'Area è stata istituita all'indomani della incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle Dogane.

Essa conta poco più di 2.200 dipendenti e si articola, a livello centrale, in cinque Direzioni alle dipendenze di un Vicedirettore dell'Agenzia.

A livello territoriale, invece, l'area Monopoli è articolata in 16 Uffici, che svolgono tutte le attività di competenza in materia di gioco e tabacchi lavorati. L'Area monopoli dell'Agenzia svolge l'attività diretta alla regolazione e al controllo dell'intero comparto dei giochi e mantiene alcune delle tradizionali competenze sui prodotti derivanti dalla lavorazione del tabacco. La ragion d'essere della presenza dello Stato, storicamente risalente alle privative fiscali, sia nel comparto dei giochi sia dei tabacchi, si caratterizza in quanto si assicurano entrate erariali a un livello compatibile con la tutela degli altri interessi pubblici coinvolti quali: la tutela dei consumatori, in particolare dei minori, delle fasce deboli e il contrasto all'illegalità. Non meno rilevante è il ruolo volto a favorire lo sviluppo di attività economiche, di produzione e distribuzione, che sono ormai significative in termini di creazione di ricchezza e di occupazione.

Nel comparto dei giochi l'Agenzia si fa carico anche di disegnare le linee guida per una dinamica e razionale evoluzione del settore, di verificare costantemente la regolarità del comportamento degli operatori con l'obiettivo di assicurare un ambiente di gioco rispettoso della legalità e responsabile, il tutto in un contesto ampiamente monitorato e tecnologicamente avanzato. Inoltre, l'Agenzia interviene, unitamente ad altri organi (Guardia di Finanza, Carabinieri, Polizia di Stato, SIAE), ai fini di un incisivo contrasto di ogni fenomeno illegale legato al gioco e agisce al fine di garantire l'ottimizzazione del gettito erariale di competenza.

In materia di tabacchi l'Agenzia gestisce tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise, anche mediante controlli diretti a contrastare le irregolarità e l'evasione di dette specifiche imposte, nonché la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Verifica, inoltre, che detti prodotti siano conformi alla normativa nazionale e comunitaria.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

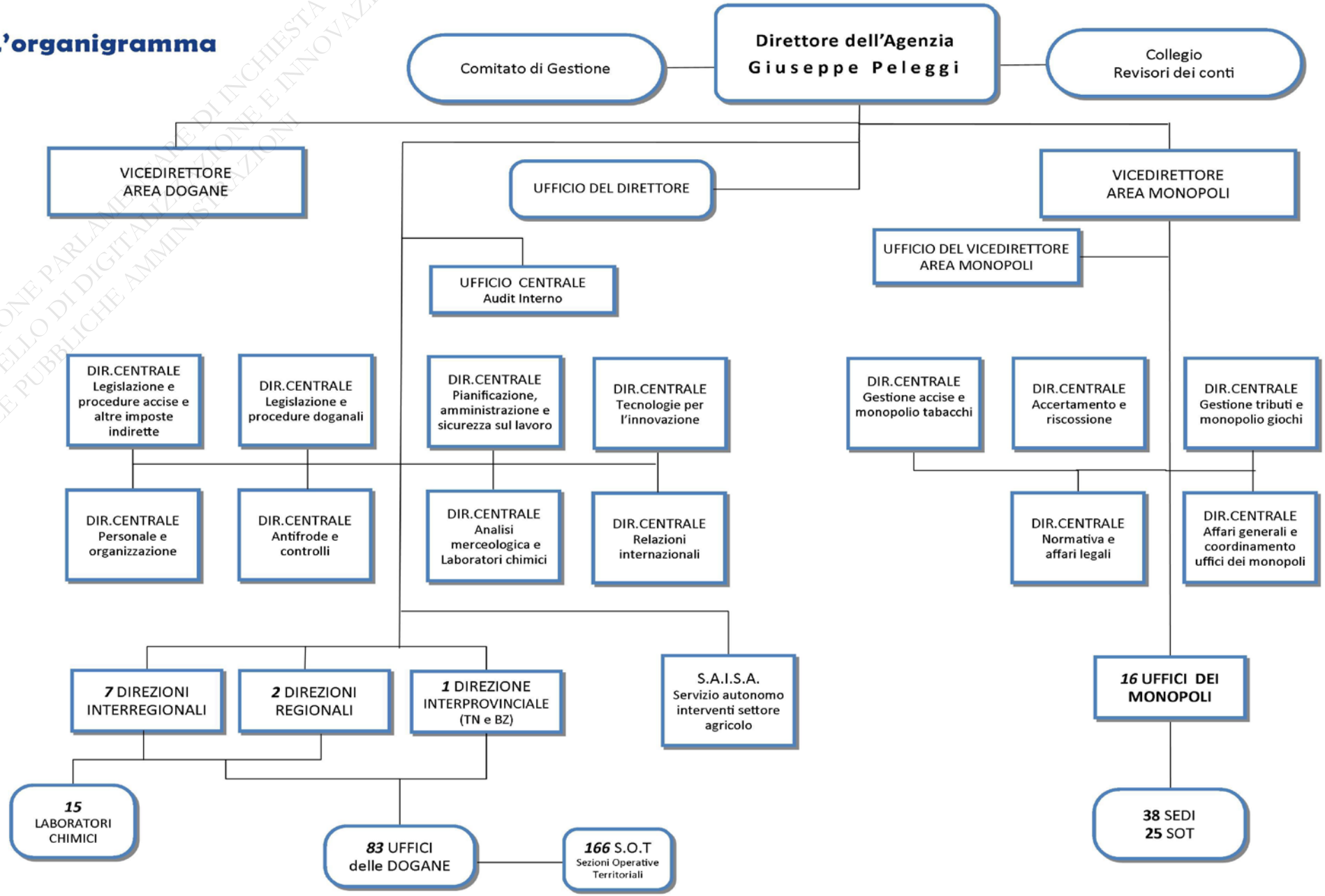
AREA DOGANE

I colori indicano la competenza territoriale delle Direzioni

AREA MONOPOLI

I colori indicano la competenza territoriale degli Uffici

L'organigramma



COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

LA DIGITALIZZAZIONE DEI PROCESSI

Il “dilemma doganale” ovvero la ricerca del punto di equilibrio tra velocità degli scambi ed efficacia dei controlli trova soluzione in Italia attraverso il sistema informatico A.I.D.A. (Automazione Integrata Dogane e Accise) che, in sostanza, ha anticipato gli obiettivi di e-customs, programma dell’Unione Europea per l’informatizzazione delle procedure doganali degli Stati Memebri (SM). Il sistema A.I.D.A. è stato progettato in un’ottica full digital, per favorirne l’integrazione con i sistemi gestionali in uso presso le aziende, stimolando in tal modo anche gli investimenti nell’innovazione.

A differenza degli altri SM, in Italia il processo di sdoganamento è completamente digitalizzato per tutti i regimi doganali. Tutte le dichiarazioni doganali sono presentate per via telematica con firma digitale e sono esaminate in tempo reale.

Attraverso il sistema A.I.D.A. è stata data pronta attuazione, anticipando numerosi altri stati membri dell’UE, agli obblighi previsti dai progetti comunitari (ICS - Import Control System ed ECS - Export Control System) che richiedono ai fini sicurezza l’acquisizione delle dichiarazioni sommarie anticipate (ENS, EXS) di entrata e uscita dal territorio comunitario della merce. Nel dare attuazione a tali obblighi in Italia sono stati linearizzati i processi correlati riducendo gli oneri amministrativi e aumentando la capacità di controllo. Uno dei punti di forza del sistema consiste nella completa telematizzazione dei Manifesti Merci in Arrivo e nei Manifesti Merci in Partenza, via nave o aereo, raggiunta tra il 2009 e il 2011, grazie all’integrazione dei dati provenienti dalle ENS/EXS con quelli contenuti nei manifesti.

La dogana italiana dispone in tal modo di tutte le informazioni occorrenti per il monitoraggio complessivo delle merci che attraversano la frontiera nazionale, cosa che non avviene in altri Paesi dove i Manifesti sono presentati alle Autorità Portuali e non alla dogana.

La gestione informatizzata dei manifesti di carico e delle dichiarazioni doganali ha consentito la realizzazione di ulteriori innovazioni tecnologiche e procedurali quali lo “Sportello unico doganale”, lo “Sdoganamento in mare e in volo” e i “Corridoi doganali” riducendo tempi e costi dell’attività di controllo a vantaggio degli operatoti economici e anche dell’Agenzia stessa.

Nel 2016 il 92,6% delle dichiarazioni doganali è stato svincolato entro 5 minuti.

IL CIRCUITO DOGANALE DI CONTROLLO

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in coerenza con la regolamentazione comunitaria e le relative le linee di indirizzo, adotta, per lo svolgimento dei controlli sulle merci in importazione, esportazione e transito, una **metodologia di carattere selettivo su tutte le dichiarazioni** (da e per paesi terzi, escludendo, quindi, le operazioni tra i Paesi comunitari), fondata sul sistema di **analisi dei rischi**.

Attraverso la procedura informatizzata del “**Circuito doganale di controllo**” (CDC) integrata dall’analisi di rischi locale vengono selezionate le operazioni doganali da sottoporre ai diversi livelli di controllo:
• controllo **fisico** delle merci (VM);
• controllo mediante l’ausilio degli “**scanner**” (a raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (CS);
• approfondito controllo **documentale** della dichiarazione e della documentazione allegata (CD);
• controllo **automatizzato** (CA), cioè la merce viene immediatamente rilasciata alla disponibilità della parte quando i parametri analizzati da sistema (compresa la presenza dei certificati e autorizzazioni richiesti) indicano la mancanza di profili di rischio.

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

I profili di rischio

I potenziali elementi di rischio sono definiti, a livello generale, con riferimento ad indicatori di rischio di tipo **oggettivo**, quali ad esempio la tipologia delle merci, l'origine, la provenienza e la destinazione, il trattamento fiscale, ecc. e **soggettivo** quali, ad esempio, gli eventuali precedenti che riguardano l'operatore economico, risultanti dalla Banca Dati Antifrode (che contiene tutte le violazioni amministrative e penali rilevate dagli Uffici delle dogane) o segnalati dall'Ufficio Antifrode dell'Unione Europea (OLAF), da altre amministrazioni, dalle forze di polizia, ecc.. Tutti questi elementi vengono costantemente elaborati in connessione con l'andamento e le variazioni dei flussi di traffico, anch'essi oggetto di studio e monitoraggio.

L'utilizzo degli scanner

Il sistema dei controlli doganali si avvale anche del prezioso contributo fornito da xx scanner a raggi-x utilizzati per la verifica dei container.

Tali apparecchiature sono installate presso le più importanti dogane portuali o interne. (*vedi figura 1*)

Attraverso l'esame delle immagini radiografiche è possibile rilevare incoerenze tra le stesse e la tipologia di merce indicata nelle dichiarazioni. Tali dispositivi sono particolarmente utili anche per individuare eventuali carichi di copertura e oltre ad elevare l'efficacia dei controlli consentono anche di ridurne i tempi concentrando l'eventuale controllo fisico sulla parte del carico del container ritenuta sospetta a seguito dell'esame radiografico.

Fig. 1 - Dislocazione degli scanner

CONTROLLI EFFETTUATI ATTRAVERSO GLI SCANNER

Direzione Regionale/Interregionale/ Interprovinciale	Origine della richiesta di scansione					
	Numero Scansioni	Agenzia Dogane	Guardia di Finanza	Container Security Initiative	Altre Forze di Polizia	Altre Amministrazioni
Liguria Piemonte e Valle D'Aosta	4.390	3.930	322	128	10	0
Lombardia	3.523	3.509	14	0	0	0
Veneto e Friuli V.G.	5.869	5.850	1	0	18	0
Emilia Romagna e Marche	1.925	1.738	157	28	2	0
Toscana Sardegna e Umbria	3.880	3.393	47	440	0	0
Lazio e Abruzzo	655	627	25	0	3	0
Puglia Molise e Basilicata	7.369	7.076	286	0	7	0
Campania e Calabria	14.160	13.989	20	151	0	0
Sicilia	1.760	1.742	3	5	0	10
Dato Nazionale	43.531	41.854	875	752	40	10

I Laboratori Chimici

Con le loro 15 sedi diffuse su tutto il territorio nazionale forniscono un prezioso supporto tecnico ai funzionari doganali impegnati nelle operazioni di verifica delle operazioni di import/export, mediante un celere riscontro sulla natura dei prodotti sottoposti a esame scientifico, fornendo così un servizio a maggior tutela degli interessi della Comunità Europea.

Dal marzo 2015 l'Agenzia dispone anche di un laboratorio chimico mobile.

Fra i compiti istituzionali dei Laboratori chimici si distinguono quelli per la lotta al traffico illecito delle sostanze stupefacenti, il controllo delle merci che contengono organismi geneticamente modificati (OGM), l'analisi delle gemme e dei metalli preziosi, il contrasto all'inquinamento ambientale (controllo dello zolfo e dei metalli pesanti nei carburanti e nei combustibili).

Tutte le attività inerenti a prove e misure vengono svolte in accordo con le normative nazionali, comunitarie ed internazionali vigenti. Ogni azione - dall'analisi di fattibilità preliminare fino alla redazione "normalizzata" dei rapporti di prova - è conforme alle procedure redatte secondo quanto previsto dalla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025:2005. Ciò consente, attraverso la uniformità dei comportamenti e delle metodologie di prova, di assicurare la più alta qualità dei risultati.

I Laboratori dell'Agenzia sono accreditati dall'ente nazionale ACCREDIA per un numero di prove superiore a 560.

L'assicurazione della qualità dei risultati di prova è inoltre garantita dalla partecipazione a circuiti interlaboratorio organizzati dal Settore Proficiency Testing dell'Agenzia, prima Struttura in Italia accreditata da ACCREDIA in conformità alla norma UNI EN ISO/IEC 17043, e dall'utilizzo di Metodi Ufficiali dell'Agenzia, emessi dalla Direzione Centrale Analisi Merceologica e Laboratori Chimici, Centro di riferimento nazionale per l'emissione di metodi ufficiali.

Ogni laboratorio è specializzato in uno o più settori merceologici. Attraverso il sistema informatico SISLAB i campioni prelevati dai vari Uffici delle Dogane vengono automaticamente indirizzati, per mezzo di un sofisticato algoritmo, verso il laboratorio specializzato che può effettuare l'analisi richiesta nel più breve tempo. La consegna del campione al Laboratorio individuato avviene entro 24 ore a cura di un vettore nazionale. All'interno del laboratorio, ogni campione soggetto a controlli analitici è gestito informaticamente dall'applicativo LIMS (Laboratory Information Management System) interfacciato con il sistema SISLAB.

I Laboratori Chimici dell'Agenzia hanno inoltre costituito cinque Comitati di assaggio (Panel) operanti presso i Laboratori chimici di Bari, Genova , Palermo , Roma e Verona che, per professionalità e competenza, hanno ottenuto il riconoscimento da parte della Commissione Europea e del Consiglio Oleicolo Internazionale (COI). Il COI effettua un continuo monitoraggio della loro attività attraverso i risultati ottenuti su prove circolari di assaggio.

Le attività di analisi dei laboratori chimici, unitamente a quelle dei Panel sono state determinanti per il successo delle campagne di controllo per la prevenzione e la repressione delle frodi olearie, settore chiave dell'economia agroalimentare.

I Laboratori Chimici dell'Agenzia offrono servizi anche sul libero mercato. Operatori economici e cittadini possono chiede analisi e consulenze in campo alimentare, nell'industria organica e inorganica, nel settore dei prodotti petroliferi, della gemmologia e sugli alimenti transgenici (OGM). Ciò grazie al costante aggiornamento dei tecnici di laboratorio e all'attenzione alle esigenze di mercato.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Attività di analisi - campioni suddivisi per categorie merceologiche – Anno 2016

	PERVENUTI	ANALIZZATI (*)	NON CONFORMI
PRODOTTI ALCOOLICI	7.304	7.213	322
OLI e GRASSI	3.996	4.027	78
ALIMENTAZIONE UMANA E ANIMALE	13.312	13.237	146
PRODOTTI INORGANICI	646	657	131
PRODOTTI PETROLIFERI	11.497	10.939	552
PRODOTTI ORGANICI E FARMACEUTICI	723	697	99
PRODOTTI INDUSTRIALI	668	640	133
METALLI PREZIOSI – MATERIALI GEMMOLOGICI	471	465	66
STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE	23.080	23.059	23.059
OGM	308	321	13
TOTALI	62.005	61.255	24.599

(*) Si considerano anche i campioni pervenuti nel periodo precedente a quello di riferimento

L'Area dogane in cifre – anno 2016

IL PATRIMONIO OPERATIVO	
Personale in servizio	8.749
Uffici territoriali	249
Laboratori chimici	15

LE ATTIVITA'

DICHIARAZIONI TRATTATE (di cui lavorate in cartaceo: 0,01%)	
Numero dichiarazioni doganali (num. in milioni)	19,04
di cui: importazioni	5,58
esportazioni	12,32
transito	1,03
introduzione in deposito	0,12
Numero singoli dichiarati (num. in milioni)	29,45
di cui: importazioni	8,05
esportazioni	18,61
transito	2,60
introduzione in deposito	0,19
Numero dichiarazioni accise (num. in milioni)	1,8
Numero dichiarazioni Iva-intra (num. in milioni)	56,2
Numero dichiarazioni valutarie (num. in milioni)	0,03

GLI INTROITI ACCERTATI (miliardi di €)	48,3
di cui - Accise	34,0
di cui - Diritti doganali	13,8
di cui – DAZI	2,2
di cui - IVA all'importazione	11,6
di cui altro	0,5

I CONTROLLI

Verifiche doganali	1.290.413
Verifiche accise	46.607
Controlli sui passeggeri	80.009
Controlli AEO	564
Controlli Anticontraffazione di iniziativa	18.486
Analisi di laboratorio eseguite	61.255
Scansioni scanner eseguite	43.531

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

GLI EFFETTI DEI CONTROLLI

I MAGGIORI DIRITTI ACCERTATI	(milioni di €)	1.716
SANZIONI APPLICATE	(milioni di €)	2.042

I PRODOTTI SEQUESTRATI		
Anti contraffazione (num. prodotti sequestrati)		2.232.449
di cui medicinali contraffatti		459
di cui sigarette contraffatte (pacchetti)		43.857
Tutela "MADE IN"	(num. prodotti sequestrati)	468.494
	più prodotti sfusi Kg/Lt	996.830
Contrabbando di sigarette	(num. pacchetti sequestrati)	2.232.084
Traffico illecito rifiuti	Q.tà sequestrate in tonnellate	2081
Medicinali non ammessi (pezzi sequestrati)		773.566
Sicurezza prodotti (pezzi sequestrati)		1.111.650
Valuta (somme sequestrate)		5.695.176

DROGA SEQUESTRATA (in kg)	5.544,1
di cui - Cocaina (pura)	2.303,9
di cui - Eroina	168,6
di cui - Marijuana	1.589,8
di cui - Khat	714,9
di cui - Hashish	736,1
di cui - Amfetamine	3,7
di cui - Altro	27,1

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Pubblicazione realizzata a cura del servizio Comunicazione e relazioni esterne dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli disponibile in formato digitale sul sito www.agenziadoganemonopoli.gov.it