

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIACOMO STUCCHI

**La seduta comincia alle 14,15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, non essendovi obiezioni, anche attraverso la trasmissione su impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di Mario Andrea Guaiana, direttore dell'Agenzia delle dogane.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle iniziative comunitarie per rafforzare la competitività del sistema produttivo europeo, anche alla luce dei crescenti rapporti commerciali tra Europa e Asia, l'audizione del dottor Mario Andrea Guaiana, direttore dell'Agenzia delle dogane.

Sono presenti, oltre al dottor Mario Andrea Guaiana, il dottor Giuseppe Pelleggi, dirigente di vertice di diretta collaborazione del direttore, il dottor Aldo Tarascio, direttore dell'Area centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti, la dottoressa Cinzia Bricca, direttore dell'ufficio antifrode e la dottoressa Teresa Alvaro, direttore dell'ufficio strategie per l'innovazione tecnologica — studi economici e fiscali.

Sarà interessante discutere la problematica del controllo delle dogane e del-

l'efficienza stessa di tali controlli, al fine di tutelare i nostri prodotti, questione già emersa nel corso di precedenti audizioni svolte nell'ambito di questa indagine conoscitiva.

Do pertanto la parola al dottor Guaiana.

MARIO ANDREA GUAIANA, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. La ringrazio, presidente, per l'invito rivolto all'Agenzia delle dogane e ringrazio i parlamentari presenti.

L'Agenzia delle dogane italiane ha un obiettivo molto ambizioso, essere il volano del commercio nazionale ed internazionale, all'interno dell'Unione europea. Il ruolo delle dogane è molto cambiato negli ultimi anni: da un ruolo di percettore dei tributi e di guardiano dei confini ha assunto una funzione completamente diversa.

Abbiamo abolito le frontiere visibili ma abbiamo adesso da affrontare quelle invisibili: la frontiera dell'illegalità, della contraffazione, della sicurezza e della tutela dell'ambiente, l'attività antiterrorismo; si tratta di compiti che sono stati affidati in tempi recenti alla nostra agenzia.

Le chiederei, presidente, una cortesia. Avendo preparato un documento molto dettagliato e articolato, le chiederei che venisse acquisito, mentre cercherò di fare un'esposizione sintetica.

PRESIDENTE. Accolgo con piacere il suo invito e autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della odierna seduta della relazione consegnata alla Commissione (*vedi allegato*).

MARIO ANDREA GUAIANA, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. A livello europeo

l'Agenzia delle dogane non ha più nulla da invidiare alle altre dogane europee, anzi, sotto alcuni aspetti, siamo all'avanguardia.

L'Agenzia delle dogane deriva dalla direzione generale delle dogane e dal dipartimento delle dogane. Il mutamento in agenzia, avvenuto nel 2001, ha reso l'agenzia stessa molto più flessibile e più pronta a rispondere alle esigenze attuali.

In effetti, da una struttura burocratica di tipo tradizionale, ci siamo trasformati in un ente autonomo e flessibile, capace di adattarsi alle situazioni mutevoli, nei limiti che sono consentiti ovviamente dal sistema di finanza pubblica e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.

In seguito alla trasformazione in agenzia abbiamo avuto una riduzione delle risorse finanziarie e umane. Abbiamo un organico di 9 mila 700 persone, rispetto alle circa 14 mila previste. Voi tutti sapete quanto la presenza fisica del doganale sia importante e come essa non sia completamente sostituibile con strumenti informatici. Abbiamo un organico che è al minimo indispensabile.

Rispettiamo, a differenza degli altri, un orario europeo che va dalle 8 del mattino alle 18 del pomeriggio e nei valichi, porti e aeroporti, l'orario di lavoro copre le 24 ore.

L'Agenzia delle dogane si articola in circa duecentocinquanta uffici, sparsi sul territorio ed è proiettata verso compiti decisamente immani. Si è tanto parlato del porto di Napoli e dei traffici cinesi. Se mi consentite, con un pizzico di orgoglio, vorrei dire che pur non avendo vinto la battaglia contro la contraffazione di prodotti cinesi nel porto di Napoli, abbiamo almeno attivato un'inversione di tendenza. Nel porto di Napoli i traffici cinesi si sono ridotti di circa il 20 per cento, grazie alla qualità dei controlli.

L'Agenzia delle dogane segue con molto interesse le attività illegali, cercando di contrastarle sul nascere, sia sul territorio nazionale che a ridosso delle frontiere. Tramite una analisi dei rischi molto sofisticata e supportata da una banca dati notevole, riusciamo ad effettuare dei controlli che consentono alla nostra agenzia

di rispettare un canone fondamentale, ossia la celerità dei traffici con un occhio più attento alla sicurezza.

I nostri controlli sono effettuati sulla base di una analisi dei rischi. La maggior parte dei prodotti passa sul canale verde, il che vuol dire che non è necessaria una particolare attività di controllo fisico perché non ci sono elementi di pericolosità tali da giustificare un effettivo controllo. Il 15 per cento dei prodotti viene sottoposto ad un controllo più attento, mentre nel 3 per cento dei casi c'è un controllo fisico delle merci e dei *container*.

Si è parlato di dazi, di *dumping*, ma sono convinto che per tutelare i nostri prodotti sia sufficiente elevare la qualità dei controlli piuttosto che la loro quantità.

Con questo sistema abbiamo combattuto la cosiddetta emergenza cinese e le garantisco, signor presidente, che il traffico illegale proveniente dalla Cina e dagli altri paesi dell'Estremo oriente si è attestato sulla normalità. Siamo molto attenti alla circostanza che questi traffici possano essere dirottati su altri scali, ad esempio Civitavecchia, Milano e Gioia Tauro, ma con i nostri sistemi informatici e con una quotidiana attività di *intelligence* riusciamo a seguire questo tipo di spostamenti.

Sono convinto che l'illegalità sia sempre più pronta della legalità, ma l'Agenzia delle dogane riesce in tempi fisiologici a seguire i mutamenti che avvengono.

La battaglia per la competitività dei prodotti europei non si vince soltanto con la lotta alla contraffazione sul territorio nazionale ma si vince a livello europeo, dove la situazione è più complessa.

Parliamo tanto di armonizzazione delle procedure doganali, ma vorrei sottolineare la disomogeneità esistente nel campo delle sanzioni amministrative, che sono disciplinate dagli ordinamenti nazionali. Finché non ci sarà uniformità, i traffici si sposteranno da un paese ad un altro. Purtroppo la nostra battaglia non ha finora avuto esito a livello comunitario e occorrono pertanto ulteriori iniziative, più decise, tese ad armonizzare le procedure e le sanzioni.

La nostra battaglia contro le contraffazioni si può vincere anche attraverso le aziende. L'Agenzia delle dogane si è premurata di far inserire nella legge finanziaria del 2004 alcune iniziative che consentono di creare una banca dati insieme alle aziende. Abbiamo sottoscritto diversi *memorandum* d'intesa con molte aziende e alcune associazioni di categoria, tra cui la Confindustria e la Confapi e abbiamo costituito una banca dati, tesa ad incrociare i dati in nostro possesso con quelli di altri soggetti; il prossimo 15 ottobre verrà presentato il primo prototipo di questa banca dati. In questo modo le violazioni potranno essere contestate in tempo reale.

Ci siamo proiettati anche verso i paesi del Mediterraneo, per meglio tutelare la competitività dei nostri prodotti. Abbiamo sottoscritto delle convenzioni bilaterali con molti paesi, trattative prossimamente sottoscriveremo un accordo con la Libia, sono in fase avanzata con la Cina. Tali convenzioni favoriscono i nostri commerci e ci danno maggiore forza nella limitazione dei commerci fraudolenti.

Ho finito il mio intervento, molto sintetico, ma mi rimetto alla relazione da me presentata. Spesso noi italiani siamo portati ad apprezzare gli istituti dei paesi a noi vicini, ma l'Italia è il paese che ha raggiunto i migliori risultati nella lotta contro la contraffazione nel 2002, con il riconoscimento ufficiale dell'Unione europea: abbiamo centrato il 30 per cento dei risultati, e tale risultato è stato confermato nel 2003. Nel 2004, nel corso di uno degli incontri periodici con la Francia, alla presenza del Presidente Chirac e del Presidente Berlusconi, abbiamo ricevuto i complimenti non solo per l'efficacia della lotta alla contraffazione in generale ma anche per la tutela del *made in France*.

La nostra è un'amministrazione che si è trasformata e che ha voglia di vincere. In tre anni l'Agenzia delle dogane ha raggiunto tutti gli obiettivi ad essa assegnati dal ministro dell'economia e delle finanze e sta giungendo alla sua trasformazione totale.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, dottor Guaiana. Concordo sul fatto che l'azione da voi svolta serve a tutelare non solo il prodotto *made in Italy* ma anche il prodotto straniero di marca soggetto a contraffazioni.

Vorrei presentarle i colleghi presenti: la collega Ottone, il collega Cossa ed il collega Airaghi, che è il proponente dell'indagine conoscitiva.

Prima di dare loro la parola, vorrei chiedere alla dottoressa Cinzia Bricca, direttore dell'ufficio antifrode, ulteriori dettagli sull'attività svolta da tale ufficio, anche perché si tratta di uno degli argomenti più frequentemente dibattuti nel corso delle precedenti audizioni.

**CINZIA BRICCA, Direttore dell'Ufficio antifrode.** La ringrazio, signor presidente. Vorrei cominciare illustrando la struttura del nostro ufficio, descrivendo sinteticamente le competenze ed il ruolo di questa particolare finalità. La finalità del nostro ufficio rientra nell'attività di controllo, condotta con particolari peculiarità. L'ufficio antifrode si preoccupa di individuare, con tempestività, i fenomeni fraudolenti, attraverso un'attività di indagine e di *intelligence* (esiste all'interno del nostro ufficio un'unità operativa denominata proprio in questo modo).

Chiaramente, l'attività di indagine e di *intelligence* condotta dall'Agenzia delle dogane attraverso l'ufficio antifrode non è avulsa né dal contesto nazionale né da quello comunitario; infatti, il nostro collegamento con le istituzioni antifrode dell'Unione europea — l'OLAF in particolare (un organismo della Commissione europea) — è costante e continuo. Quindi, sia sul piano comunitario sia, anche, sul piano internazionale — attraverso l'Organizzazione mondiale delle dogane —, i fenomeni fraudolenti (che difficilmente hanno una componente esclusivamente locale e nazionale) vengono studiati, analizzati e classificati con riferimento alle possibili azioni per il loro contrasto.

Lo studio dell'attuale evoluzione del commercio attraverso l'analisi dei flussi delle merci, delle loro destinazioni e delle

tipologie di soggetti che intervengono nelle transazioni commerciali ci consente di costruire la base per l'analisi futura. Il direttore dell'agenzia indicava poc'anzi il caso del porto di Napoli, poi assurto agli onori della cronaca; esso, però, non rappresenta certo l'unico luogo in Italia nel quale in passato o anche attualmente siano stati compiuti o possano compiersi tentativi di introdurre merci contraffatte. Dianzi, ciò avveniva nel porto di Genova, cui si è poi in parte sostituito, per quanto riguarda il flusso di siffatti traffici, quello di Napoli.

Ebbene, noi non abbiamo riguardato il fenomeno soltanto nel momento del suo divenire e del suo emergere ma, riscontrato il veloce incremento del flusso di detti traffici nel porto di Napoli, ne abbiamo indagato le ragioni. Il direttore parlava di una media di controlli fisici che si attesta, a livello nazionale, intorno al 3 o 4 per cento; ovviamente, si tratta di una media sicché, a seconda dei settori merceologici interessati, più o meno a rischio, la percentuale si eleva o diminuisce in modo dinamico. Praticamente, ogni giorno, quotidianamente, si modificano i profili di rischio che abbiamo inserito nel circuito doganale di controllo, sicché tale procedura automatizzata, attraverso la quale viene determinato sulla dichiarazione doganale il livello e l'intensità dei controlli, viene tarata dinamicamente ogni giorno, sulla base dei riscontri e dei controlli.

Se l'Agenzia delle dogane suppone, sulla base degli elementi di cui dispone, di dover sottoporre a controllo un certo tipo di merce per un certo periodo ma il riscontro di tali controlli si rivela poi negativo, essa, ovviamente, non proseguirà ad insistere su tale filone e, dunque, sposterà l'attenzione altrove. Ciò è importante in questo frangente in cui la contraffazione ha assunto una dimensione piuttosto notevole, anche a motivo di quanto la stampa e gli organi di informazione hanno evidenziato sviluppando la tematica relativa. Nel 2002, come ricordava il direttore, l'Italia è stata la prima nazione europea quanto a monte sequestri di articoli; ricordo che nel 2002 ancora

non si parlava in maniera così forte del fenomeno e tuttavia l'Agenzia delle dogane già operava. Quindi, su particolari settori a rischio, come potrebbero essere i prodotti tessili con determinate origini, l'intensità del controllo fisico è ben maggiore e varia nel tempo. Dunque, tali sono i controlli effettuati dall'ufficio, che si preoccupa, anzitutto, di prevenire la possibilità di frodi; al riguardo, studia quelle esistenti, individua gli strumenti per poterle contrastare attraverso controlli selettivi, controlli antifrode mirati. Questi ultimi vengono coordinati con i normali controlli effettuati dall'agenzia cui non sottostanno tali attività di *intelligence*.

L'ufficio antifrode si occupa anche di sviluppare la cooperazione operativa doganale in ambito comunitario ed internazionale; quasi ogni anno, l'Agenzia delle dogane è impegnata, o come organizzatrice o come partner, in operazioni doganali congiunte con altri Stati membri e con paesi terzi. Nel 2004, effettueremo due operazioni doganali congiunte per il contrasto dei traffici illeciti di stupefacenti che seguono determinate rotte; la nostra attività si coordinerà con una rosa di partner che abbraccerà dai venti ai trenta paesi e che includerà paesi comunitari e paesi terzi.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, dottoressa; debbo segnalare con piacere la sua competenza. Sicuramente, tutti i suoi collaboratori, direttore, sono persone valide, ben scelte.

**MARCO AIRAGHI.** Signor presidente, ringrazio gli illustri ospiti per avere voluto essere presenti accogliendo l'invito della nostra Commissione; hanno così portato l'esperienza da loro maturata in un ambito il cui approfondimento è stato ritenuto dalla nostra Commissione — in modo trasversale, da destra a sinistra — di fondamentale importanza per il futuro del nostro paese e del nostro continente; paese e continente impegnati in un confronto concorrenziale con gli Stati emergenti dell'Oriente che hanno un peso sempre maggiore nell'economia mondiale.

Anche quale proponente dell'iniziativa in corso, a nome della Commissione mi scuso con i nostri ospiti per la scarsa presenza dei colleghi deputati, dovuta alla coincidenza di altri impegni parlamentari: non si tratta, certamente, di disinteresse per la materia. Peraltro, a prescindere dalla relazione finale cui metterà capo l'indagine, i colleghi assenti senz'altro si premureranno di consultare il resoconto dell'audizione. Vorrei sottolineare, anzi, come, da tutta la Camera dei deputati — appunto, in maniera trasversale, a destra come a sinistra — sia stata percepita l'importanza dell'indagine.

Ho apprezzato l'esposizione del direttore dell'agenzia, dottor Guaiana; la relazione scritta consegnataci è molto estesa e mi impegno a leggerla con particolare attenzione.

Ritengo di alto valore simbolico e assai importante il cambiamento descritto nell'attività delle dogane che una volta effettuavano solo il controllo delle frontiere mentre adesso, con l'accordo di Schengen e con l'abolizione delle frontiere fisiche all'interno della Comunità europea, si trasformano al fine di affrontare una battaglia molto diversa e molto più adeguata ai tempi che siamo vivendo.

Essendo la nostra Commissione quella specializzata per quanto concerne le politiche dell'Unione europea, troviamo pienamente confacente alla nostra attività porre attenzione al cambiamento effettuato dalla struttura doganale italiana. Come ha detto il direttore, essa si occupa ora di illegalità, contraffazioni, sicurezza e tutela dell'ambiente; ciò avviene nel quadro di una battaglia che il nostro continente deve affrontare per continuare a difendere quelle tutele sociali ed ambientali che rappresentano conquiste centenarie. Si tratta di conquiste di anni e anni, se non di secoli, di storia e di cultura europea, le quali, però, non sono ancora patrimonio di altre nazioni emergenti; abbiamo quasi il dovere, a mio avviso, di farle diventare, con il nostro aiuto, patrimonio anche di tali paesi. In definitiva,

ritengo la vostra evoluzione in questo senso molto confacente all'evoluzione della Comunità europea stessa.

Una questione, dall'inizio di questa indagine conoscitiva, per così dire, mi assilla. Capisco ed apprezzo, attesi anche i risultati testé esposti — riguardanti non solo il versante antifrode ma anche quello della anticontraffazione e del controllo della sicurezza —, l'attività che effettua la nostra Agenzia delle dogane su merci che, provenendo direttamente dall'Oriente, entrano sul territorio nazionale attraverso i vari porti ed aeroporti. Però, da tempo mi domando se sia possibile per la nostra agenzia contrastare merci che non entrino nel continente direttamente attraverso i nostri punti di accesso (ovvero mediante, per così dire, le nostre finestre nazionali) ma, entrate in altra maniera in Europa, di fatto diventino merci europee anche per la nostra nazione. Penso, ad esempio, a finestre di accesso che potrebbero venire offerte da nazioni che, per qualsiasi motivo, abbiano una minore sensibilità al problema della sicurezza, il che è forse poco probabile. Facilmente, tuttavia, potrebbe sussistere, altrove in Europa, una minore sensibilità al problema delle contraffazioni in quanto l'Italia, essendo il paese, per così dire, più contraffatto al mondo — a causa della nostra creatività e del nostro *made in Italy* — ha avvertito fortemente il problema. Invece, esistono nazioni europee — come, ad esempio, l'Olanda, la cui economia è principalmente basata sul commercio e meno sulla trasformazione o sulla produzione — che hanno maggiore sensibilità commerciale. Quindi, forse anche inconsapevolmente, l'Olanda potrebbe avere una tendenza naturale ad un controllo eventualmente meno stringente sull'antifrode e, quindi, sulla qualità, sulla contraffazione e su quant'altro.

La stessa affermazione secondo cui si dovrebbe puntare all'armonizzazione dei controlli doganali mentre, di fatto, le sanzioni amministrative sarebbero lasciate ai singoli Stati, indica a mio avviso un potenziale rischio. Si potrebbe infatti determinare una lacuna della nostra comunità

europea nel contrasto della contraffazione, contrasto che, per noi italiani, per il nostro *made in Italy*, è assolutamente fondamentale. Mi chiedo dunque se lei mi possa assicurare su tale aspetto e cosa possa fare l'Agenzia delle dogane al riguardo. Domando, altresì, cosa potrebbe proporre la nostra Commissione in esito ai lavori di questa indagine conoscitiva e quali eventuali cambiamenti si dovrebbero proporre a livello comunitario.

ROSELLA OTTONE. Ringrazio anche io i nostri ospiti, che ci hanno dato la possibilità di conoscere un lavoro prezioso. Mi riprometto di leggere la corposa documentazione che lei, signor direttore, ci ha lasciato perché non conosco approfonditamente il tema. Mi rifaccio, pertanto, alle due questioni che lei ha posto nella sua introduzione: la questione dell'organico e quella delle sanzioni amministrative.

La domanda che voglio farle è la seguente: lei ha detto che avete una carenza di organico perché, a fronte dei circa 14 mila posti previsti, ne avete occupati attualmente soltanto 9 mila 700. Quest'organico è previsto dalla nuova legge del 1999 che riforma l'agenzia o era precedente?

Per quanto riguarda le sanzioni amministrative, sottolineo che se è vero che non c'è armonia nelle sanzioni a livello europeo, è anche vero che il Parlamento italiano si accinge a varare la legge comunitaria e noi, come rappresentanti dell'opposizione, abbiamo posto il tema delle sanzioni amministrative anche per quanto riguarda la decisione che assumerà il nostro Governo, perché nella delega non sono indicate le sanzioni. Quindi, abbiamo un problema di armonizzazione a livello europeo, ma anche una proposta del nostro Governo che non chiarisce il livello e le modalità delle sanzioni. Mi permetto di dire che oltre alla disarmonia a livello europeo vi è anche un margine molto ampio di discrezionalità per quanto riguarda il nostro paese e a tale proposito chiedo la sua opinione.

PRESIDENTE. Se non vi sono altri colleghi che desiderano porre domande, do la parola al dottor Guaiana per la replica.

MARIO ANDREA GUAIANA, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Questo argomento è stato da me sottoposto ad un comitato per l'antifrode della Confindustria. Come dicevo prima, abbiamo stipulato una convenzione con la Confindustria per combattere meglio la contraffazione. Le dogane possono combattere la contraffazione nei porti, negli aeroporti e nei punti di valico. Supponiamo poi che la merce riesca a passare il controllo doganale, perché non possiamo controllare tutte le merci perché ciò significherebbe bloccare il traffico e far uscire il sistema paese al di fuori della competitività internazionale. Per esempio, l'altro giorno mi sono trovato a Pisa per ragioni personali e ho visto tutte quelle bancarelle intorno alla torre di Pisa. Vi sono decine e decine di bancarelle dove ho notato prodotti contraffatti che venivano tranquillamente esposti. Abbiamo tutti un'esperienza di quanto avviene. La normativa non ci consente di intervenire sul territorio una volta che la merce ha superato i punti di valico perché ci sono altri organismi a ciò preposti (la Guardia di finanza, la Polizia, i Carabinieri, eccetera). In quella sede avevamo proposto di adottare una normativa che ci consenta di «dare la caccia» ai prodotti contraffatti e introdotti illegalmente nel nostro paese anche all'interno del nostro paese.

Lei parlava dell'Olanda. La natura calvinista di quel paese la dice lunga. Non voglio recare offesa a nessuno, ma le nostre dogane sono molto attente. Se un prodotto, per esempio, arriva a Gioia Tauro e non riesce ad entrare nel territorio comunitario — perché, attenzione, una volta che si supera il controllo della dogana italiana si entra nel territorio comunitario — magari va a Marsiglia, a Barcellona e poi sale fino a Rotterdam e riesce a sdoganare con grave danno.

In questo modo abbiamo avuto due danni: il primo è l'uscita del nostro paese

dal sistema della competitività generale, perché gli operatori preferiscono sdoganare in altri paesi dove le dogane non sono meno attente, ma hanno un'altra cultura; il secondo è che la merce che viene sdoganata in questi paesi arriva poi tranquillamente in Italia e commercializzata senza ulteriori controlli. Quindi vi è la necessità di far sì che i controlli all'interno del nostro paese e nei paesi comunitari, dal momento che la normativa è armonizzata, siano molto più puntuali. In tal senso avevo preannunciato una modifica normativa che consentisse alle dogane italiane di inserirsi anche per il contrasto all'illegalità all'interno dei valichi doganali. Avevamo così pensato a dei nuclei misti; avevamo pensato di comprare qualche macchina, dei cellulari, eccetera. Infatti, i cellulari utilizzati dai funzionari doganali sono quelli privati dei funzionari stessi. Altrettanto vale per le auto, che sono dotate di un'assicurazione, però sono sempre quelle private dei funzionari.

Avevamo diritto ad un ristoro di una certa cifra da parte dell'Unione europea per l'Agenzia delle dogane che, per motivi di politica di bilancio, non ci è stata accordata, ma se lo fosse stata, la avremmo investita proprio in questi interventi. Quindi, sono d'accordo completamente con lei. Occorre che gli altri organismi svolgano il loro compito, e già lo fanno, ma nulla di male se quell'azione fosse condotta anche dalle dogane con la loro competenza, con la loro professionalità e di concerto che con le altre forze di polizia.

Effettivamente, un direttore che parla subito di organico generalmente viene guardato con molto sospetto. Io voglio correre questo rischio e mi sono permesso di inserire nella mia brevissima introduzione questo aspetto per dire che effettivamente vogliamo cambiare e in parte lo abbiamo fatto. Dico «in parte» perché — come sostenevo prima — scrivere una riforma può essere facile, ma attuarla può essere più complesso.

Il regolamento adottato nel 2001 nel momento dell'istituzione dell'Agenzia delle dogane prevedeva un organico, compresi i dirigenti, di circa 14 mila unità. Oggi ne

abbiamo circa 9 mila 700 per il blocco delle assunzioni. C'è un problema, onorevole Ottone, che tuttavia volevo sottolineare. Non voglio sminuire l'attività degli altri uffici, ma mentre un ufficio delle entrate, se un giorno non riesce a soddisfare il pubblico, può ovviare attraverso una norma di allungamento del periodo di decadenza dell'azione amministrativa, le dogane devono sdoganare: se arriva una nave deve essere sdoganata, se arriva un aereo, la gente deve poter passare. Quindi, oltre all'orario europeo cui facevo precedentemente riferimento e che è diverso dagli altri uffici pubblici nazionali, evidentemente c'è anche l'esigenza dell'utente e del cittadino di avere le dogane al loro posto. Oggi siamo entrati nel campo dell'automazione e siamo le prime dogane in Europa. L'Organizzazione mondiale delle dogane ci ha preso anche come *testimonial* per questo aspetto. Tuttavia, pure l'informatizzazione spinta al massimo non può sostituire sempre l'uomo. Il presidio umano serve.

MARCO AIRAGHI. Avrei un'ultima domanda: riterreste possibile, o comunque interessante e utile, la creazione di una struttura interstatale europea per questo tipo di attività?

Cioè a dire, ad esempio, riterreste opportuno che nel porto di Rotterdam ci fossero anche dei doganieri italiani, piuttosto che nel porto di Barcellona dei doganieri francesi?

MARIO ANDREA GUAIANA, *Direttore dell'Agenzia delle dogane*. Sono completamente d'accordo.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro chiusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

*Licenziato per la stampa  
l'11 ottobre 2004.*

**A L L E G A T O**





**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE INIZIATIVE COMUNITARIE PER  
RAFFORZARE LA COMPETITIVITA' DEL SISTEMA PRODUTTIVO  
EUROPEO, ANCHE ALLA LUCE DEI CRESCENTI RAPPORTI  
COMMERCIALI TRA EUROPA E ASIA**

**AUDIZIONE DEL DR. MARIO ANDREA GUAIANA  
DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE**

**Roma, 21 settembre 2004**

**Attività doganale e competitività del sistema produttivo**

Ringrazio la Commissione ed il suo Presidente per aver programmato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle iniziative comunitarie per rafforzare la competitività del sistema produttivo europeo, un'audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane. Ritengo l'iniziativa oltremodo opportuna in quanto mi dà la possibilità di ribadire, in questo autorevole consesso istituzionale, i peculiari aspetti delle sempre più vaste e articolate competenze assegnate all'Agenzia stessa, competenze che, direttamente o indirettamente, rientrano nelle attività regolative e propulsive dei traffici commerciali, ovviamente nel quadro generale dei riferimenti giuridici e normativi transnazionali inerenti la materia.

Certamente le dogane hanno un ruolo nell'ambito delle iniziative comunitarie in argomento, e certamente le dogane sono molto interessate ai rapporti commerciali tra Europa e Asia, la cui crescita costante è proporzionale alla delicatezza delle correlate problematiche che quotidianamente si pongono e che devono trovare una soluzione tendenzialmente vantaggiosa per tutti.

Ho letto con particolare attenzione le interessanti argomentazioni svolte in questa sede dagli autorevoli rappresentanti del mondo politico e imprenditoriale, e dell'associazionismo di categoria e sindacale. Nessuno degli intervenuti ha mancato di sottolineare l'esigenza forte di mirate iniziative comunitarie basate su approfondite e corrette valutazioni dei rischi e delle opportunità connessi agli sviluppi commerciali Europa/Asia; tali iniziative, evidentemente, devono essere comunque finalizzate all'individuazione di regole il più possibile certe e condivise, in modo da realizzare l'armonizzazione dei comportamenti, contrastando, nel contempo, i fenomeni di concorrenza sleale.

Ed è appunto nel campo del rispetto delle regole commerciali – ma anche nell'individuazione delle stesse – che l'Agenzia delle dogane è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale.

Dal punto di vista dell'organizzazione, ricordo sinteticamente che la legislazione nazionale, con il decreto legislativo n.300/99 che ha riformato molte amministrazioni dello Stato, si è mossa per tempo individuando il nuovo modello organizzativo per Agenzie e superando così la precedente impostazione dipartimentale, più burocratica. Il nuovo modello, da cui, appunto, è scaturita l'attuale Agenzia delle dogane, operante dal 1° gennaio 2001, prevede l'autonomia gestionale e consente, quindi, di disporre di strumenti idonei a poter fornire agli utenti servizi fortemente competitivi con quelli delle altre amministrazioni doganali operanti nell'Unione europea. E ciò è senz'altro in linea con gli obiettivi che l'Europa si prefigge per modernizzare, migliorare e semplificare la legislazione e le procedure doganali connesse ai traffici internazionali e a tutti gli aspetti diretti e derivati che si interconnettono con questi.

E' evidente, infatti, che il contesto in cui operano le dogane europee è totalmente mutato e che le autorità doganali, prima preposte in via principale (pressoché assoluta) alla riscossione dei diritti di confine, ora sono chiamate ad esplicare nuovi compiti ed un ruolo di propulsione del commercio internazionale, anche attraverso l'incremento delle forme di cooperazione internazionale, basate sul reciproco scambio di informazioni e sulla predisposizione di sistemi telematizzati di controllo in tempo reale.

In altri termini, la dogana deve essere vista come un organismo fondamentale nella filiera "virtuosa" dei traffici, che opera in un contesto normativo e regolamentare di carattere prevalentemente comunitario. In tale ambito viene posta la massima attenzione ai nuovi, numerosi e importanti compiti che le dogane hanno assunto. Cito, in particolare, la lotta alla contraffazione ed alle attività usurpative, la lotta ai traffici illeciti vecchi e nuovi, il contrasto (alle frontiere) della criminalità organizzata, la tutela della salute e dell'ambiente, e, in particolare, la sicurezza, in special modo in conseguenza degli accadimenti dell'11 settembre 2001.

Il ruolo di propulsione dei traffici commerciali – in qualche modo "trasversale" rispetto a tutti gli altri - si realizza attraverso una più spiccata propensione alla "consulenza" diretta all'utenza e lo snellimento delle procedure di sdoganamento delle merci, con il primario obiettivo di proteggere gli operatori e più in generale la società dalle pratiche commerciali internazionali scorrette e dai loro effetti dannosi, in particolare a livello di interessi finanziari, commerciali, sanitari.

Le dogane, in sostanza, devono svolgere complessivamente un ruolo che è, di per sé, sfidante e particolare, bilanciando diversi interessi. Da una parte devono tutelare e garantire il corretto sviluppo dei mercati assicurando la velocità degli scambi commerciali, dall'altra devono garantire il più elevato livello di sicurezza possibile.

Le Dogane operano, in stretto collegamento con gli organi della Unione Europea nel quadro dei processi di armonizzazione e sviluppo dell'unificazione europea, in un contesto comunitario e transnazionale; si connotano per una naturale vocazione a trascendere i confini del Paese