

**AGENZIA DELLE DOGANE
E DEI MONOPOLI**

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE 8^A LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

Audizione del Direttore dell'Agencia delle Dogane e dei Monopoli

Giuseppe Peleggi

sullo schema di decreto legislativo in materia di
riorganizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità Portuali
(Atto del Governo n. 303)

Roma, 23 giugno 2016

L'Agenzia ha contribuito alla preparazione del Piano Strategico nazionale della portualità e della logistica (PSNPL) approvato dal Consiglio di Ministri nel luglio 2015.

Il Piano pone in evidenza che il *“recupero di efficienza e competitività dei sistemi portuali italiani passa necessariamente attraverso una semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività portuali. Questa, a sua volta, non può prescindere da una concentrazione delle competenze attualmente frammentate in un numero eccessivo di soggetti, che provoca aggravamento dei costi e maggiore lentezza nei processi decisionali”* (cfr. pagg. 204-205 del PSNPL). Per dare attuazione a tali indirizzi l'art. 18 del **decreto legislativo in esame** istituisce lo *“Sportello unico doganale e dei controlli”* che costituisce un'evoluzione dell'attuale Sportello Unico Doganale, allargandone la competenza sui controlli connessi all'entrata e uscita delle merci terze nel o dal territorio nazionale ad esclusione di quelli disposti dall'Autorità Giudiziaria e di quelli svolti dagli organi competenti per la sicurezza dello Stato.

L'art. 8 del **decreto legislativo in esame** attribuisce alle Autorità di Sistema Portuali il coordinamento delle attività svolte nel porto dalle PP.AA. Per evitare incertezze nell'applicazione del combinato disposto degli art. 8 e 18 - e potenziali sovrapposizioni - si riterrebbe opportuno inserire nell'art. 8 che le funzioni attribuite all'Agenzia dall'art.18, restano escluse dal coordinamento svolto dalle AdSP.

Il Piano Strategico nazionale della portualità e della logistica – e i contributi forniti dall'Agenzia – hanno significativamente influenzato la predisposizione del Programma operativo nazionale (PON) *“Infrastrutture e reti 2014-2020”* che prevede l'obiettivo di *“Ottimizzare la filiera procedurale, inclusa quella doganale, anche attraverso l'interoperabilità tra i sistemi/piattaforme telematiche in via di sviluppo (Sportello Unico Doganale, Sportello marittimo, UIRNet, Port Community System), in un'ottica di single window/one stop shop”*. In particolare uno specifico punto d'Azione del PON intende sostenere come strategia prioritaria l'implementazione e lo sviluppo dello Sportello Unico Doganale, nell'ottica della creazione di una Single Window nazionale, attraverso un mix di interventi sinergici

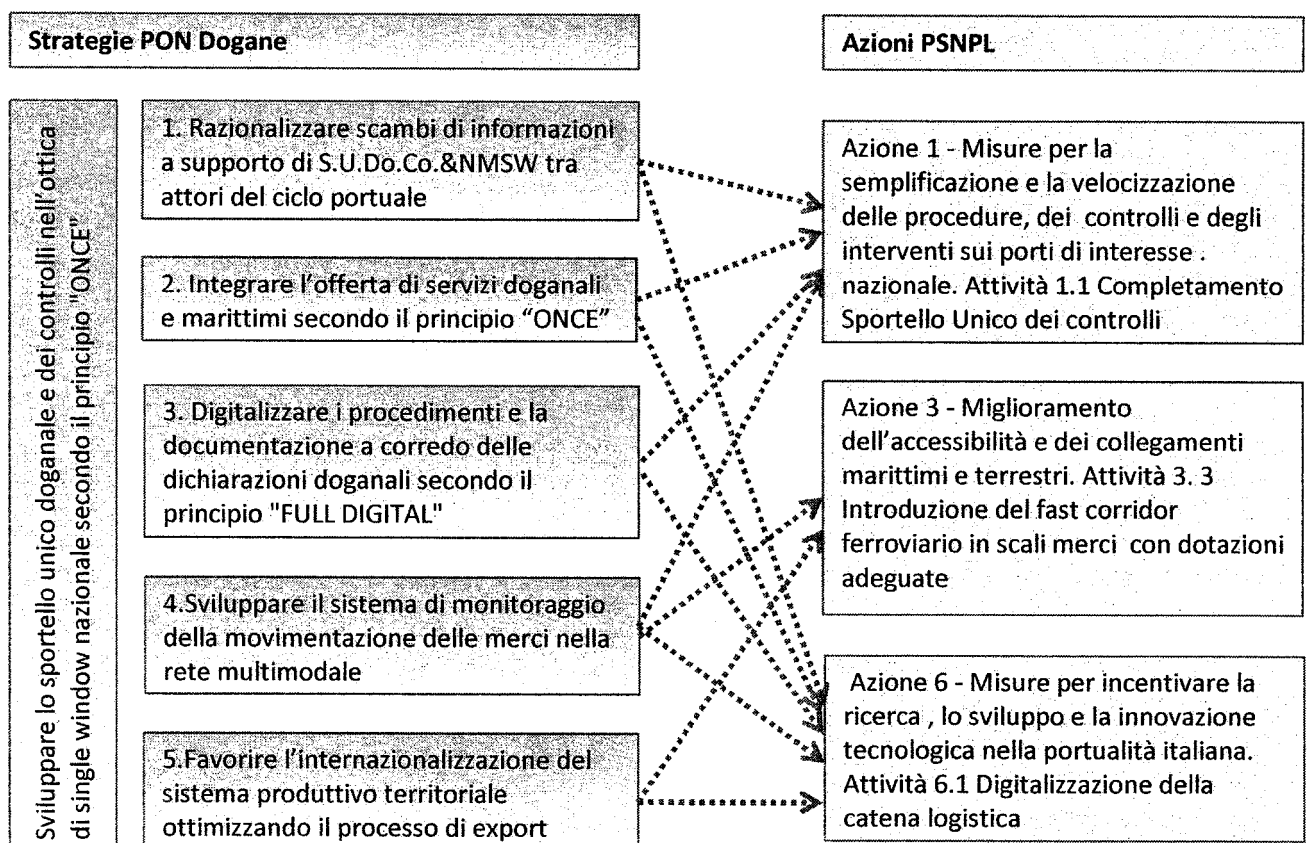
realizzati da diversi Enti. A questo scopo il PON stesso prevede uno stanziamento a valere sui fondi comunitari di circa 63 milioni di euro.

Al riguardo l'Agenzia ha già definito il programma degli interventi che intende attuare nel quadro del PON, **per utilizzare gli stanziamenti previsti anche per la realizzazione dello Sportello unico doganale e dei controlli (S.U.Do.Co.).**

Il programma complessivo interviene in modo sinergico e integrato sui segmenti della catena logistica e del ciclo portuale nei quali si concentrano attualmente le maggiori criticità.

A questo scopo sono state individuate cinque direttrici principali di intervento, tra loro correlate in una visione unitaria, alle quali sono ricondotti gli interventi progettuali.

Lo schema seguente riepiloga il quadro strategico delineato dall'Agenzia per il PON e le sue relazioni con il Piano Strategico nazionale della portualità e della logistica.



La prima direttrice riguarda la razionalizzazione degli scambi di informazioni a supporto dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli e del National Maritime Single Window tra gli attori del ciclo portuale. In particolare ci si riferisce alla necessità di rendere più fluidi i passaggi delle merci nei nodi logistici portuali e di gestire in tempo reale l'indirizzamento dei flussi merci nel porto stesso, operando sui colli di bottiglia/inefficienze del ciclo portuale.

La seconda direttrice si sviluppa "lato mare" e riguarda l'integrazione dell'offerta di servizi doganali e marittimi secondo il principio "ONCE" . In particolare si vuole raggiungere l'obiettivo di una piena interoperabilità tra i sistemi lato mare delle Capitanerie di porto e dell'Agenzia delle dogane. In questo ambito si intende ampliare la portata operativa dello sdoganamento in mare e realizzare la piena integrazione tra S.U.Do.Co. e National Maritime Single Window.

La terza direttrice di sviluppo riguarda la digitalizzazione dei procedimenti e di tutta la documentazione a corredo delle dichiarazioni doganali secondo il principio "FULL DIGITAL". Si tratta di far evolvere il progetto "fascicolo elettronico" e di completare l'interoperabilità con le amministrazioni da coordinare nell'ambito dello S.U.Do.Co.

La quarta direttrice, dedicata all'integrazione dei sistemi "lato terra" riguarda lo sviluppo dei fast corridor - in una logica di rete - e di un sistema di controllo e monitoraggio in tempo reale dei flussi merci. In questa prospettiva i corridoi doganali controllati rappresentano il punto di partenza per una completa tracciabilità delle merci lungo la catena logistica. Con i "corridoi" virtuali monitorati in tempo reale da piattaforme di monitoraggio (su strada, su ferrovia, su tratte intermodali) è già possibile trasferire i container dal punto di sbarco fino al nodo logistico di destinazione su territorio nazionale, senza ulteriori formalità, liberando immediatamente l'area portuale. Gli interventi proposti prevedono l'evoluzione del "corridoio controllato", funzionalmente alla sua declinazione nelle aree incluse nelle Regioni Obiettivo, con focus sulla realizzazione di un primo nucleo di una rete tra i nodi dei corridoi TEN-T.

La quinta direttrice di sviluppo è finalizzata a favorire l'internazionalizzazione del sistema produttivo territoriale ottimizzando il processo di export. In questo ambito si intende fluidificare i flussi delle merci dal magazzino di produzione o di stoccaggio fino all'imbarco in nave. Prime sperimentazioni in questa direzione si stanno già effettuando, nel settore *automotive* in collaborazione con FCA – SADI per le

spedizioni di automobili dallo stabilimento di Melfi al porto di Civitavecchia e di Salerno

La struttura dei progetti, attualmente in via di definizione, è basata su una logica di realizzazione modulare e incrementale onde minimizzare i rischi di progetto.

L'analisi e la progettazione degli interventi farà riferimento ai modelli innovativi già realizzati e resi operativi nell'ambito dei progetti di ricerca e sviluppo cofinanziati con fondi europei (CEF, Horizon2020) a cui l'Agenzia ha partecipato/partecipa. A titolo di esempio, i modelli innovativi che saranno applicati riguardano i corridoi doganali controllati, lo sdoganamento in mare, la gate automation, l'utilizzo di sigilli elettronici per i container.

Tutti i progetti prevedono la realizzazione in un porto del meridione (selezionato in base alla vocazione commerciale e ad altri parametri di natura logistico economica), una fase di estensione della soluzione ad altri porti del meridione e la successiva estensione agli altri porti nazionali.

Allo stato attuale, il programma è stato presentato dall'Agenzia al Tavolo tecnico di settore "Single Window" attivato dall'Autorità di gestione del PON Infrastrutture e reti 2014 – 2020 che ne ha recepito e integrato le direttrici di intervento.

E' in via di definizione il parco dei progetti di attuazione che sarà presentato all'Autorità di gestione entro la scadenza del 22 luglio prossimo prevista dall'Avviso pubblico di manifestazione di interesse per la successiva selezione degli interventi relativi al Programma Operativo nazionale "Infrastrutture e reti 2014-2020, pubblicato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali).

Le misure per la competitività

Sportello Unico Doganale dei Controlli

Corridoi Doganali

Sdoganamento in mare

Obiettivo: competitività logistica

Tramite interventi sul breve periodo e a costi contenuti, individuare e ridurre le inefficienze nella movimentazione multimodale delle merci, così da reinserire la “Banchina Italia” in modo concorrenziale nella rete transeuropea e attrarre nuove correnti di traffico..

Contesto

L’Agenzia delle dogane e dei monopoli, prima di altre dogane europee, ha investito in innovazione. L’Agenzia svolge da anni un ruolo proattivo di apripista per la realizzazione della dogana elettronica paneuropea anticipando a livello nazionale la realizzazione di innovazioni tecnologico/procedurali riconducibili ai piani di sviluppo di lungo periodo previsti dalla DG Taxud della Commissione U.E.

La digitalizzazione delle dichiarazioni di import/export, l’acquisizione telematica dei manifesti merce in arrivo/partenza hanno consentito di creare banche dati sui quali effettuare un’analisi dei rischi riducendo il numero dei controlli e aumentando la capacità di selettività e deterrenza.

L’offerta di servizi digitali si sviluppa in coerenza con quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1315/2013 in materia di corridoi TEN-T che impone la soppressione degli ostacoli amministrativi e tecnici all’interoperabilità della rete logistica.

I servizi si basano su infrastrutture immateriali che realizzano l’interoperabilità tra le piattaforme di monitoraggio nazionali (autotrasporto, nave, ferrovia) e il sistema informativo doganale con l’obiettivo di raggiungere la completa digitalizzazione della *supply chain* (tracciabilità della merce inoltrata nella catena logistica multimodale).

Sportello unico doganale e dei controlli

L’Agenzia ha assunto il ruolo di coordinatore telematico nell’ambito dello sportello unico doganale. In ragione dei risultati conseguiti la riforma della portualità ha previsto l’attuazione dello “Sportello unico doganale e dei controlli” allo scopo di favorire il recupero della competitività degli scali nazionali, velocizzando il processo di sdoganamento, riducendone i costi per gli operatori e offrendo strumenti per il monitoraggio delle fasi del processo logistico.

Corridoi doganali

Le semplificazioni introdotte con la procedura dei “*fast corridor*” utilizzando nuove tecnologie abilitanti (Radio Frequency Identification, Global Positioning System, Optical Character Recognition) e declinando il paradigma *IoT* (*Internet of Things*), consentono l’immediato inoltro delle merci al luogo ritenuto più conveniente dal proprietario delle stesse per l’effettuazione dello sdoganamento, sostituendo al “monitoraggio documentale” il dialogo telematico tra gli attori che intervengono nella catena logistica e rafforzando i controlli con il “monitoraggio fisico” delle merci.

Le aziende importatrici beneficiano così sia di una drastica riduzione dei tempi di sdoganamento

sia di una completa tracciabilità delle merci in arrivo, che consente loro di ottimizzare il ciclo aziendale integrando gli adempimenti doganali con le proprie procedure logistiche.

La tracciabilità delle merci lungo tutto il percorso produce inoltre sostanziali riduzioni dei costi di gestione collegati al controllo della regolarità dell'operazione in capo all'amministrazione doganale e agli altri organi di controllo.

Pre-clearing

Grazie alla completa digitalizzazione dei cargo manifest, raggiunta da diversi anni, e avvalendosi del sistema di monitoraggio della piattaforma del traffico navale, è stato attuato in collaborazione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, lo **sdoganamento in mare** (*preclearing*).

Con il *pre-clearing* le dichiarazioni di importazione possano essere trasmesse mentre le merci sono ancora in viaggio verso i porti nazionali consentendo alla dogana di anticipare l'analisi dei rischi e svincolare, prima dell'arrivo, le merci per le quali non è richiesto un controllo. Il monitoraggio delle Capitanerie di Porto segnala alla dogana eventuali comportamenti anomali e deviazioni non previste, per impedire che le merci possano essere sottratte al controllo.

Stato dell'arte

Sportello unico doganale

Lo Sportello Unico Doganale è già operativo dal 2008 con il Ministero dello Sviluppo Economico per i titoli AGRIM ed AGREX, e devono essere intraprese delle azioni per giungere al completamento dell'interoperabilità anche per i restanti certificati prodromici di competenza di tale Ministero.

E' attivo il colloquio telematico con il Ministero degli Affari Esteri per le licenze per l'importazione/esportazione dei materiali di armamento..

Nel 2013 è stata attivata l'interoperabilità con il Ministero della Salute che copre circa l'80% dei certificati/nulla osta necessari allo sdoganamento, risolvendo gran parte delle criticità rilevate dagli operatori economici e ridotti tempi e costi di sdoganamento.

È attivo un tavolo di lavoro con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ed è stata sviluppata dall'Agenzia un'applicazione centralizzata per i controlli fitosanitari di competenza MIPAAF, da estendere agli uffici territoriali dei Servizi Fitosanitari Regionali.

Nell'ambito dei tavoli di lavoro attivati con Agecontrol S.p.A. e Corpo Forestale dello Stato è stata avviata un'analisi dei certificati di loro competenza e dei processi AS - IS.

Sono stati attivati i tavoli di lavoro con Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con il Ministero dell'Interno,

Infine occorre attivare l'interoperabilità con alcuni enti che intervengono nel processo di sdoganamento e che rilasciano un numero di certificati poco rilevante (UNIONCAMERE, Istituto Nazionale per le Conserve Alimentari, Ente Nazionale Risi e Industria Essenze Reggio Calabria).

L'Agenzia ha realizzato una nuova piattaforma, AIDA Servizi per l'Interoperabilità, che offre nuovi servizi agli utenti rendendo possibile la consultazione interattiva delle dichiarazioni doganali, del loro ciclo di vita e dello stato dei certificati a sostegno della dichiarazione per i quali è attiva l'interoperabilità con l'amministrazione competente.

Lo Sportello Unico doganale e dei controlli è un'evoluzione dell'attuale sportello

L'art.18 del D.lgs approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016 ha istituito lo Sportello Unico per i controlli estendendo la competenza dello sportello unico doganale a tutti i controlli connessi all'entrata e uscita delle merci nel territorio nazionale,

Corridoi doganali

- 5 corridoi su gomma con destinazione magazzini di Ikea in Piacenza e origine
 - Porto di Genova (2 corridoi)
 - Voltri (1 corridoio)
 - Porto La Spezia (2 corridoi)movimentati 272 container.
- 2 corridoi su gomma con origine porto di Livorno e destinazione l'interporto di Livorno movimentati dal 15/10/2015 ad oggi 197 container.
- 1 corridoio su gomma origine Porto di Ravenna e destinazione Interporto di Bologna movimentati 29 container.
- 1 corridoio su gomma da La Spezia a Parma in fase di attivazione.
- 1 Corridoio via ferro Porto La Spezia - Melzo, attivo dal 26 Giugno 2015 che con 56 viaggi/treno ha movimentato 334 container.
- 3 Corridoi via ferro Porto di Genova (Voltri) – Rivalta Scrivia movimentati 791 container.
- 1 corridoio via ferro da La Spezia a Parma e 1 da La Spezia a Padova in fase di attivazione;
- 2 corridoi intermodali con destinazione Piacenza e origine Porto di Genova e di La Spezia con nodi intermodali Rivalta e Melzo. Attivato il corridoio La Spezia- Piacenza il 15/03/2016 con 1 solo viaggio.

I corridoi su gomma coprono tratte per 1298 KM. Totale container movimentati 387.

I corridoi su ferro coprono tratte per 100 KM. Totale container movimentati 1125.

I corridoi intermodali coprono 500 km.

Preclearing

Attivo in 17 porti, dal febbraio 2014 ad aprile 2016 oltre 3.500 navi hanno utilizzato la procedura di sdoganamento in mare.

Benefici

Sportello Unico Doganale dei Controlli:

- velocizzazione del processo di sdoganamento
- riduzione dei costi per gli operatori
- offerta di strumenti per il monitoraggio delle fasi del processo logistico

Fast corridor

Per le aziende importatrici:

- riduzione dei tempi
- ottimizzazione del ciclo aziendale

Per amministrazione doganale e altri organi di controllo:

- riduzione dei costi di gestione

Pre clearing o "sdoganamento in mare"

Per le aziende importatrici:

- riduzione dei tempi
- ottimizzazione del ciclo aziendale

Per amministrazione doganale e altri organi di controllo:

- riduzione dei tempi di permanenza dei contenitori in porto
- riduzione dei costi
- tempestiva pianificazione della logistica, a vantaggio di una maggiore intermodalità