

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA SITUAZIONE, SULLE PROSPETTIVE E SULLE  
POLITICHE DA ADOTTARE NEL SETTORE DELL'AUTO-  
TRASPORTO MERCI IN ORDINE ALLA SCADENZA DEL  
1992 (MERCATO INTERNO DELLA CEE)

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 MARZO 1988

---

**Presidenza del Presidente BERNARDI**

**INDICE****Audizione dell'ingegner Raffaele Cicognani, direttore centrale tecnico dell'ANAS**

PRESIDENTE ..... Pag. 3, 4, 5 | *CICOGNANI* ..... Pag. 3, 4, 5

**Audizione dei rappresentanti della Direzione generale delle dogane**

PRESIDENTE ..... Pag. 5, 8, 9 e <i>passim</i>		<i>GENNUSO</i> ..... Pag. 8, 9, 11 e <i>passim</i>
IANNIELLO (DC) ..... 12		<i>GIORDANO</i> ..... 6, 8, 9 e <i>passim</i>
MARIOTTI (Fed. Europ.) ..... 11, 15, 16		
PINNA (PCI) ..... 16		
VISCONTI (PCI) ..... 9		

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'ANAS il direttore centrale tecnico ingegner Raffaele Cicognani, per la Direzione generale delle dogane il primo dirigente dottor Enrico Giordano e l'ispettore generale dottor Salvatore Gennuso.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,45.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione, sulle prospettive e sulle politiche da adottare nel settore dell'autotrasporto merci in ordine alla scadenza del 1992 (mercato interno della CEE), con l'audizione dei rappresentanti dell'ANAS e della Direzione generale delle dogane.

Se non si fanno osservazioni, verrà ascoltato innanzi tutto l'ingegner Cicognani.

*Viene quindi introdotto l'ingegner Raffaele Cicognani.*

#### **Audizione dell'ingegner Raffaele Cicognani, direttore centrale tecnico dell'ANAS.**

PRESIDENTE. Desidero innanzi tutto ringraziare l'ingegner Cicognani per avere accolto il nostro invito.

Onorevoli senatori, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione dell'autotrasporto merci anche in vista della scadenza del 1992, l'incontro di oggi è in un certo senso il meno importante in quanto l'ANAS si occupa della manutenzione delle strade. Voglio ricordare che sono stati posti all'ANAS per iscritto alcuni quesiti - a cui ha risposto - che riguardavano in particolare gli interventi previsti per la riduzione della pericolosità della circolazione, i calendari dei divieti alla circolazione dei veicoli industriali ed il problema dei trasporti eccezionali.

Do quindi la parola all'ingegner Cicognani per un'eventuale integrazione delle risposte scritte.

CICOGNANI. Signor Presidente, onorevoli senatori, ad integrazione delle risposte scritte inviate alla Commissione, voglio innanzi tutto

far presente, in relazione al primo quesito riguardante gli interventi previsti per la riduzione della pericolosità della circolazione, che la liberalizzazione dell'autotrasporto merci nell'area della CEE non modifica i termini attuali del problema della sicurezza della circolazione. Tale convincimento presuppone che le direttive comunitarie in materia di pesi, dimensioni ed altre caratteristiche tecniche non differiscano sostanzialmente dalla disciplina attualmente vigente in Italia.

Tuttavia, onorevoli senatori, di recente è stata presentata una proposta di direttiva secondo la quale il peso massimo autorizzato a pieno carico dovrebbe essere elevato in generale da 24 a 30 tonnellate per i veicoli singoli a quattro assi e addirittura a 32 tonnellate per i veicoli con distanza di almeno quattro metri tra il centro della coppia anteriore degli assi direzionali ed il centro della coppia posteriore. A mio avviso - parlo a titolo personale - ciò è in linea con una tendenza, perseguita da molto tempo, che privilegia l'esigenza dell'economia dei trasporti rispetto a quella della sicurezza della circolazione e della manutenzione delle pavimentazioni stradali. A tale proposito desidero ricordare che, in base al testo unico sulla circolazione stradale del 1959, il peso massimo autorizzato a pieno a carico era di 22 tonnellate, peso elevato a 24 tonnellate dalla legge n. 38 del 1982. Ritengo che questa nuova proposta sia in contrasto con il principio di un equo contenimento delle diverse esigenze e dei diversi interessi legittimi (quali la sicurezza della circolazione, il mantenimento della pavimentazione stradale e l'economia dei trasporti) su cui deve basarsi la disciplina del trasporto su strada.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Cicognani per la sua integrazione alle risposte date al questionario.

I senatori che intendono porre quesiti al Direttore centrale tecnico dell'ANAS hanno facoltà di parlare.

Se mi è consentito, comincerò io stesso.

Ingegnere Cicognani, mi sembra che la quota regolarmente destinata dall'ANAS alla manutenzione delle strade sia pari allo 0,3 per cento degli stanziamenti ordinari (mentre il 15 per cento è previsto per interventi straordinari).

Volevo sapere se tale quota è sufficiente a garantire non soltanto la manutenzione delle strade ma anche la fluidità della circolazione. Infatti, si registra oltre ad una carente manutenzione anche un sovraffollamento delle autostrade e delle arterie principali, con il conseguente aumento della pericolosità della circolazione, quando il traffico potrebbe essere ripartito sull'intera rete stradale.

*CICOGNANI.* Signor Presidente, l'ANAS ha potuto attuare dei significativi interventi di manutenzione utilizzando la quota pari al 15 per cento degli stanziamenti straordinari che va aggiunta alla cifra da lei ricordata. Comunque, tale cifra, stanziata per la manutenzione delle strade, è esigua rispetto al capitale da mantenere che non si limita soltanto alla viabilità statale. Della salvaguardia delle pavimentazioni si fa carico esclusivamente l'ANAS, poichè gli altri enti gestori di strade sono interessati anche al problema dell'economia del trasporto (ad esclusione forse dell'ANCI).

*PRESIDENTE.* In merito al secondo quesito, relativo ai calendari dei divieti alla circolazione degli autoveicoli industriali negli Stati della CEE, l'ANAS ha risposto, in base al Bollettino dell'Unione internazionale dei trasporti su strada, relativo al calendario 1986, che in numerosi paesi della CEE (Belgio, Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Norvegia e Olanda) non sussistono limitazioni al traffico commerciale nei giorni festivi, mentre tali limitazioni vigono in Italia, Francia, Germania, Spagna e Gran Bretagna con modalità notevolmente differenti, specie in Spagna e in Gran Bretagna.

Ingegnere Cicognani, al riguardo può fornire alla Commissione altre informazioni?

*CICOGNANI.* Signor Presidente, per quanto riguarda il problema dei calendari dei divieti alla circolazione, confermo la risposta inviata dall'ANAS alla Commissione.

*PRESIDENTE.* C'era un ultimo quesito circa il problema dei trasporti eccezionali e circa la omogeneizzazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni per questi trasporti. I nostri trasportatori all'estero non sempre trovano una omogeneità di procedure.

*CICOGNANI.* Questo fenomeno è dovuto anche ai diversi ordinamenti dei vari Stati in materia di gestione delle strade. Da noi ci sono l'ANAS, le province e anche i comuni che sono autorizzati a rilasciare le autorizzazioni per i trasporti eccezionali e a recepire quelle aliquote per le spese di usura delle pavimentazioni. Sinceramente non sono in grado di sapere quale tipologia di procedure adottino gli altri Stati e quale sia la ripartizione delle spese; immagino, però, che esigenze simili esistano anche negli altri paesi.

Ritengo che in definitiva il problema possa essere risolto, anche per l'entità di questi trasporti a carattere eccezionale, tutto sommato modesta, con un'adeguata pubblicizzazione delle modalità con cui questi trasporti possono essere effettuati nei singoli paesi.

*PRESIDENTE.* Ha particolari suggerimenti da dare in questa materia?

*CICOGNANI.* Se in altri paesi esistono centri di raccolta e smistamento di queste notizie, l'unica cosa è rivolgersi a loro.

*PRESIDENTE.* Dovrebbe essere costituito un osservatorio del trasporto merci.

*CICOGNANI.* Il problema è sempre quello relativo alla tendenza a privilegiare l'economia dei trasporti rispetto alla sicurezza della circolazione riferita anche ai trasporti eccezionali. Certi principi basilari nella nostra legislazione si sono attenuati: mi riferisco ad esempio alla indivisibilità del pezzo unico che era un baluardo per la limitazione del trasporto eccezionale e che è stato superato; altrettanto si può dire circa l'efficienza dei mezzi. Pur comprendendo l'opportunità dell'assimilazione dei mezzi a quelli d'opera, di cantiere, in certi casi addirittura la specialità del mezzo e la particolare capacità dell'autotrasportatore viene totalmente esclusa.

Appunto su questo aspetto, di recente, ho dovuto rispondere a delle richieste avanzate in merito alla proposta di legge n. 133 dalla Commissione trasporti della Camera nella quale, per il trasporto di pietra naturale in una determinata regione, veniva praticamente proposta la totale eliminazione del vincolo dell'effi-

8<sup>a</sup> COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN. (15 marzo 1988)

cienza del mezzo di trasporto e del numero degli elementi trasportati: praticamente il trasporto eccezionale diventava il mezzo di trasporto.

**PRESIDENTE.** È un modo come un altro per «dribblare» il blocco delle autorizzazioni.

**CICOGNANI.** L'ipotesi di questi trasporti eccezionali era sempre subordinata all'autorizzazione, con l'unico vincolo del limite massimo trasportabile in base alla carta di circolazione. Si tendeva a spostare il limite solo alla capacità del mezzo, escludendo la dovuta considerazione di altri fattori.

**PRESIDENTE.** L'incidenza del peso sull'asfalto, cioè sulla manutenzione della strada, è notevole?

**CICOGNANI.** Dipende dalla concentrazione del peso e dalla ripetizione dei passaggi. Se effettivamente fosse mantenuto il carattere sporadico del trasporto eccezionale, il problema non sarebbe rilevante; ma il fatto è che si sta tendendo alla normalizzazione del trasporto eccezionale, che è una tendenza preoccupante per chi deve salvaguardare le strade e le pavimentazioni stradali.

Di recente c'è stata la richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri a resistere all'ipotesi CEE di una elevazione da 30 a 32 tonnellate di peso massimo per l'autorizzazione per i veicoli a quattro assi. A ciò è seguita l'istituzione di una commissione con il compito di vagliare proprio quale sia l'incidenza sull'usura della pavimentazione stradale.

**PRESIDENTE.** Anche tra il limite della larghezza del mezzo e quello della strada non c'è una disparità?

**CICOGNANI.** Per i veicoli normali, no. Le strade di nuova costruzione tengono conto di queste misure; le dimensioni sono quelle indicate dal CNR e sono adeguate.

**PRESIDENTE.** Ringrazio a nome della Commissione l'ingegner Cicognani, e dichiaro conclusa l'audizione.

*L'ingegner Raffaele Cicognani viene congedato.*

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, sospendiamo brevemente i nostri lavori in attesa che giungano i rappresentanti della Direzione generale delle dogane.

*I lavori vengono sospesi alle ore 16,05 e sono ripresi alle ore 16,20.*

*Vengono quindi introdotti il dottor Enrico Giordano e il dottor Salvatore Gennuso.*

#### **Audizione dei rappresentanti della Direzione generale delle dogane.**

**PRESIDENTE.** Porgo anzitutto il saluto della Commissione al dottor Giordano e al dottor Gennuso, della Direzione generale delle dogane e, tramite loro, al direttore generale dottor Cantiello, il quale non ha potuto essere presente in quanto colpito da lutto familiare.

La nostra Commissione sta svolgendo un'indagine conoscitiva sulla condizione dell'autotrasporto merci in Italia, con riferimento alla scadenza del 1992. Tra i vari *handicaps* che affliggono tale settore, quali la frammentazione delle aziende e una legislazione ancora non in sintonia con i tempi, uno dei punti dolenti, soprattutto in campo internazionale, è rappresentato dalle dogane. Le lunghe code che spesso ivi si formano, la fiscalità dei controlli, la mancanza di scioltezza anche là dove si potrebbero adottare procedure agevolate, sono fattori che rendono più oneroso il trasferimento della merce e che, facendo perdere tempo prezioso, incidono sui costi (per non parlare delle situazioni che si verificano quando c'è lo sciopero dei doganieri; mi sembra di aver sentito dire che ogni ora che un TIR è fermo alla dogana viene a costare circa 40.000 lire e forse anche di più).

Per questo riteniamo che un colloquio con la vostra Amministrazione possa chiarire i termini del problema per vedere cosa in questo settore - pur se non di specifica competenza dell'8<sup>a</sup> Commissione del Senato - si possa fare dal punto di vista legislativo per andare incontro a quella liberalizzazione prevista dal Mercato comune.

Do senz'altro la parola al dottor Giordano per un'esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

GIORDANO. Vorrei chiarire, signor Presidente, che in effetti qualche anno fa la situazione si presentava nei termini da lei descritti. Per fortuna negli ultimi anni non si sono più verificate queste lunghe code alle frontiere. Gli eventuali ritardi sono attribuibili esclusivamente a ragioni di carattere sindacale, a scioperi dei doganieri, dei veterinari, o di altro personale che lavora nell'ambito degli spazi doganali. Questo perchè la normativa italiana con legge-delega e successivo provvedimento delegato (il decreto del Presidente della Repubblica n. 254 del 1985) ha recepito i criteri contenuti nella direttiva comunitaria n. 643 del 1983.

Attualmente dobbiamo distinguere tra due diverse operazioni che si svolgono ai confini: lo scorrimento, cioè il transito attraverso frontiera, che avviene in tempo brevissimo, e lo sdoganamento che necessita di tempi più lunghi, ma che può avvenire anche all'interno del territorio doganale. Quindi si devono tenere presenti due diversi concetti, quello del transito vero e proprio attraverso la frontiera e l'attività di sdoganamento, ossia il dare una destinazione alle merci, che può avvenire sia alla frontiera che all'interno (anzi, secondo la direttiva comunitaria, si dovrebbe privilegiare quest'ultima situazione, proprio per evitare le famose code del passato).

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 254 del 1985 prevedeva vari adempimenti; l'Amministrazione ha dato corso alla maggior parte di essi, quali ad esempio il riesame delle zone di vigilanza doganale, l'estensione dell'istituto delle procedure semplificate alle case di spedizione, in tema di esportazione; sono stati emanati un apposito decreto ministeriale, che ha fissato le condizioni e le modalità per l'esportazione, ed una circolare; attualmente, inoltre, sono in fase di istruttoria ed in via di definizione circa 80 pratiche di imprese di spedizione per l'autorizzazione alla procedura semplificata. Grazie ad essa la casa di spedizione internazionale invia direttamente all'estero la merce e gli adempimenti amministrativi doganali sono svolti direttamente dall'impresa autorizzata.

Oltre a tali aspetti, già operanti, ve ne sono altri di cui dobbiamo tenere conto. Ad esempio, per verificare la compatibilità delle norme

esistenti rispetto alle esigenze che nella realtà quotidiana si manifestano fu istituita la cosiddetta commissione Anelli che ha completato i propri lavori raccogliendo una gamma di opinioni diverse e sintetizzando le diverse esigenze in una relazione conclusiva. Di detta commissione facevano parte sia i rappresentanti della Confetra, cioè dell'organizzazione di settore, sia quelli del personale doganale, sia la stessa Amministrazione, nonché la Confindustria. La relazione conclusiva poi, una volta inviata al Ministro, si è tradotta in un disegno di legge-delega.

Questa commissione aveva due compiti specifici, come abbiamo detto: studiare la compatibilità delle norme esistenti con le esigenze degli operatori economici, pur nella salvaguardia degli interessi erariali, e, in secondo luogo, studiare le modifiche da proporre in merito all'organizzazione dell'Amministrazione.

Ripeto che alla relazione conclusiva è seguito un disegno di legge-delega secondo uno schema predisposto, esaminato, riesaminato e presentato nell'ultima seduta del Consiglio dei Ministri, dove è stato approvato. Questo disegno di legge, ripeto, si compone di pochi articoli - cinque o sei, mi pare - ma i principali sono l'articolo 2 e l'articolo 3.

Nell'articolo 2 vengono indicati i criteri e le modalità attraverso le quali si può procedere ad uno snellimento e aggiornamento della normativa doganale, recependo talune direttive comunitarie. L'Amministrazione, sino al 1977, se non erro, aveva una legge-delega e poteva autonomamente recepire queste direttive comunitarie; caduta la legge-delega, l'Amministrazione non è stata più in grado di adeguare immediatamente alle direttive CEE la propria legislazione, sicchè si è dovuto ricorrere a leggi ordinarie. Ora, le leggi ordinarie richiedono, come è noto, un tempo più lungo, per cui noi siamo rimasti un po' indietro come aggiornamento e adeguamento della normativa nazionale rispetto alle direttive comunitarie.

Proprio per adeguare il nostro ordinamento ai nuovi orientamenti comunitari è stata fatta nel 1985 la legge-delega che ho ricordato poc'anzi ed è stato predisposto il citato disegno di legge-delega approvato dal Consiglio dei

Ministri, conseguente alle conclusioni della cosiddetta commissione Anelli.

Per quanto concerne la prima parte dell'adeguamento e snellimento, vorrei qui chiarire un principio molto importante, cioè che a tutt'oggi la cosiddetta verifica fisica della merce è obbligatoria, salvo che il funzionario, in sede di visita, non dica che non si vuole avvalere di questa facoltà. Il disegno di legge-delega approvato capovolge il concetto e presuppone tutto conforme; stabilisce che la verifica fisica della merce non è più obbligatoria e che essa può essere invece effettuata solo in certi casi predeterminati dalla legge-delega. Quindi c'è un capovolgimento di criteri perchè prima tutte le merci dovevano essere verificate, mentre domani, con queste nuove disposizioni, tutte le merci saranno conformi al dichiarato, salvo quelle che si devono visitare, appositamente individuate, attraverso criteri selettivi o attraverso il principio della casualità, oppure quando ci siano fondati motivi per i quali il capo dell'ufficio ritenga di dover sottoporre a verifica fisica quel determinato carico, quella determinata merce.

Ci sono ancora altri principi, altri snellimenti in questo disegno di legge-delega che possiamo anche verificare in relazione alla lettera che lei, signor Presidente, aveva inviato alla nostra Amministrazione.

L'altro aspetto altrettanto importante contenuto nel disegno di legge-delega è la riorganizzazione dell'Amministrazione doganale.

Attualmente l'Amministrazione doganale è costituita da un'amministrazione centrale, cioè la Direzione generale delle dogane presso il Ministero delle finanze, e da un'amministrazione periferica rappresentata dalle dogane; poi ci sono gli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione e i laboratori chimici che sono anche uffici provinciali.

Il nuovo disegno di legge-delega prevede un dipartimento che dà una certa autonomia all'Amministrazione doganale consentendo un riordinamento degli uffici; prevede una autonomia del direttore generale attuando una deregolamentazione (una *deregulation*, come oggi si dice) e quindi l'adozione, da parte del direttore generale, di provvedimenti per far fronte a talune necessità, però entro determinati limiti; una sezione del Provveditorato

generale dello Stato presso questa struttura, che si può definire quasi un'azienda autonoma; in tal modo viene privilegiato il controllo successivo rispetto a quello preventivo che oggi abbiamo.

Questo a grandi linee è il nuovo disegno di legge-delega ed è importante che esso venga al più presto approvato perchè dà un anno di tempo al Governo onde provvedere ad emanare le norme delegate: siccome siamo già al 1988, col trascorrere di questo anno di tempo, se non ci si affretta, arriviamo intorno al 1990-1991, considerato che c'è sempre qualche piccolo ritardo; e allora non si ha neanche il tempo di bandire i concorsi, non c'è neanche la possibilità di vedere questa struttura come reagisce, in relazione alle sollecitazioni che può avere dalla realtà operativa, che già siamo al 1992. L'Amministrazione deve in tempo verificare queste esigenze, queste necessità; diversamente arriviamo al 1992 senza essere in grado di tenere il confronto con gli altri Stati comunitari.

Quello che ho fatto è un primo *excursus*: poi siamo a disposizione, il dottor Gennuso in particolare per quanto riguarda l'informatica dell'Amministrazione doganale, che pure è un aspetto che viene ripreso nel disegno di legge-delega di cui ho parlato, e viene ripreso non solo ai fini della informatizzazione come acquisto di strutture, ma anche come formazione professionale dei funzionari doganali.

Un ultimo accenno desidero fare alle strutture doganali. Queste strutture purtroppo non sono forse adeguate alle attuali necessità, ma non sappiamo in vista del 1992, in relazione all'armonizzazione della materia nel campo delle accise, quale impatto le nuove norme avranno anche sulle strutture doganali.

Noi come Amministrazione abbiamo realizzato negli ultimi tempi talune strutture doganali che potremmo anche definire importanti: la dogana di Brescia, ad esempio, l'abbiamo costruita noi nel giro di pochi anni; la dogana di Bologna è stata trasferita dal centro cittadino all'interporto di Bologna; è prossima la realizzazione della dogana di Orbassano dove sarà trasferita la struttura attualmente nel centro di Torino. È stato inoltre costruito l'autoporto di Ventimiglia che è veramente all'avanguardia: sotto questo aspetto l'Ammini-

strazione sta cercando di rinnovarsi, ed anche per quanto riguarda le strutture il disegno di legge-delega prevede ammodernamenti delle dogane.

**PRESIDENTE.** A quanto tempo fa risale la relazione Anelli?

**GIORDANO.** A un anno fa.

**PRESIDENTE.** Quindi la maturazione del disegno di legge-delega è durata un anno.

**GIORDANO.** Il disegno di legge-delega ha avuto una prima stesura quando Ministro delle finanze era il senatore Visentini; poi c'è stato il ministro Guarino e in seguito l'attuale ministro Gava: lei capisce bene che questi avvicendamenti comportano degli aggiustamenti in quanto l'Amministrazione deve rivedere i provvedimenti sulla base delle richieste del Ministro *pro tempore*.

**PRESIDENTE.** La provvisorietà dei Ministri è una delle cause di disfunzione.

**GENNUSO.** Noi, come al solito, approfittiamo di questo invito per chiedere qualcosa al potere legislativo. In questo momento parlo come rappresentante dell'ufficio studi e vorrei approfondire un problema che il mio collega ha già accennato: mi riferisco alla autonomia normativa.

Negli altri paesi della Comunità è stata approntata una adeguata legge di base che prevede che gli adempimenti di ordine comunitario, cioè tutto quel che riguarda l'adeguamento delle procedure alle direttive, ai regolamenti e alle raccomandazioni della Comunità, siano demandati agli organismi competenti.

In Francia, ad esempio, quando viene approvata una certa direttiva comunitaria di liberalizzazione, il Ministro delle finanze emana un suo decreto e il giorno dopo nelle dogane si attua una nuova procedura. In effetti la nostra delega è durata un po' di più ed è arrivata fino al 1980; dopo di che qualcuno - forse anche tra voi - ha deciso che non si poteva continuare così in quanto si sarebbero concesse deleghe in bianco mentre la delega deve avere un oggetto determinato e tempi definiti. A questo argomento abbiamo ribattuto soste-

nendo che non si tratta di una delega e chiedendo che - come negli altri paesi comunitari - la parte attuativa di decisioni politiche prese in sede comunitaria sia demandata ad uno strumento regolamentare che ci consenta di adeguarci. Allo stato attuale abbiamo oltre dodici cause di infrazione presso la Comunità e la cosa più assurda è che ci fanno causa anche per infrazioni a quelle norme che favoriscono i nostri interessi: in altre parole riusciamo a farci condannare anche per non aver concesso le agevolazioni ai nostri esportatori. Mentre i rappresentanti degli altri paesi fanno carte false per aiutare i loro, noi siamo ancora sottoposti alle disposizioni del testo unico della legge doganale e nessuno ci consente di attuare i regolamenti e le direttive comunitarie.

Avevamo chiesto lo strumento del decreto delegato, oltretutto sottoposto al robusto vaglio politico di una Commissione bicamerale; oggi invece questo strumento non esiste più. Abbiamo provato esperienze di tutti i tipi per attuare rapidamente le direttive comunitarie, ma tutti i provvedimenti, per un motivo o per un altro, regolarmente si sono fermati.

Pertanto quando qualcuno ci accusa di essere indietro non possiamo che dargli ragione: ad esempio, abbiamo altre due cause in corso per alcune procedure e facilitazioni assolutamente lapalissiane che saremmo noi i primi a voler attuare, ma che non possiamo attuare perchè il testo unico non ce lo consente.

Siamo arrivati fino al punto di inventarci dei decreti tirati per i capelli che, grazie all'informatica, modificano le procedure soltanto per poter snellire.

Per quel che riguarda il problema delle code, ritengo che le accuse non siano giustificate: se, per esempio, andate a Ventimiglia - un valico tra i più contestati perchè dovrà essere eliminato - ci vogliono venti minuti per sdoganare un camion grazie a certe forzature delle norme, perchè se dovessimo applicare testualmente la legge dovremmo impiegare tre o quattro ore. Siamo pertanto molto contenti di come stanno andando le cose, sempre in relazione alla normativa esistente, che - lo diciamo chiaramente - è vecchia di dieci anni.

Il mercato interno per l'Italia non esisterà se non si appronterà una norma che ci consenta di applicare direttamente le direttive e i regolamenti comunitari. La parte doganale è importantissima in quanto coinvolge controlli di ordine sanitario, fitopatologico, artistico e di pubblica sicurezza; se non riusciremo a realizzare una semplificazione nell'ambito doganale, non riusciremo a snellire le procedure.

Ci vuole pertanto una norma di vera *deregulation* in cui si stabilisca che in materia di scambio delle merci, di acquisti o di vendite all'estero - allorchè venga approvata una direttiva comunitaria - l'Amministrazione sia autorizzata ad emanare entro trenta giorni una norma che, al limite, potrebbe anche modificare la precedente normazione primaria. Infatti il grosso scoglio che si presenta è sempre lo stesso: come si può modificare una legge attraverso un decreto del Ministro? Ma se questo decreto del Ministro è avallato da una legge che, una volta per tutte, stabilisce le materie ed i limiti dello stesso decreto ministeriale, a quel punto potremo veramente adeguarci alle direttive comunitarie. Altrimenti non potremo far altro che venire qui da voi e lamentarci.

**PRESIDENTE.** I senatori che intendono porre quesiti ai rappresentanti della Direzione generale delle dogane hanno facoltà di parlare.

**VISCONTI.** Signor Presidente, pur essendo conscio che ormai tutto è rimesso ai nuovi provvedimenti legislativi, volevo porre una domanda di carattere statistico. Desidero sapere quante verifiche sono state effettuate e quante violazioni sono state riscontrate.

**GIORDANO.** Senatore Visconti, desidero precisare che i nuovi provvedimenti in materia dovrebbero modificare il concetto che ho precedentemente chiarito. Inoltre, bisogna tener presente che la verifica tende ad accertare non soltanto la conformità della merce ma anche - attuando un'opera di prevenzione - se, ad esempio, in un determinato camion vengono trasportati stupefacenti, armi, eccetera in luogo della merce dichiarata.

**VISCONTI.** Dottor Giordano, questo aspetto mi è chiaro. Volevo solamente sapere quante verifiche sono state effettuate.

**GENNUSO.** Onorevole senatore, siccome la nostra Amministrazione ha l'obbligo di verificare la produttività del personale impiegato, abbiamo potuto accertare che mediamente le verifiche effettuate hanno interessato circa il 3 per cento della merce importata, mentre quelle parziali il 12 per cento (per verifica parziale si intende che su 40 colli ne vengono aperti uno o due). Per quanto riguarda invece la merce esportata, il numero delle verifiche totali risulta superiore a quello delle verifiche parziali. Quindi, complessivamente, le verifiche effettuate interessano circa il 15-16 per cento dell'area della merce trasportata.

Per quanto riguarda l'esito delle verifiche (i cui dati sono stati rettificati), sono state riscontrate violazioni di una certa entità (che non comprendono per esempio l'errata indicazione del codice fiscale) in circa il 10 per cento dei casi.

Signor Presidente, colgo questa occasione per invitare il Parlamento ad approvare con urgenza il disegno di legge-delega con il quale viene dato mandato al Ministro di prevedere un nuovo tipo di parametrizzazione, nell'ambito della quale assumeranno rilevanza alcune componenti variabili come i precedenti della persona, l'esistenza di segnalazioni individuali, il tipo di merce, la scadenza dell'infrazione per quel tipo di merce, eccetera. Quando il Parlamento approverà questo disegno di legge-delega, la nostra Amministrazione potrà costituire dei gruppi di lavoro per concorrere alla stesura dei decreti delegati, che pensiamo non si protrarrà oltre i 6-7 mesi. Abbiamo intenzione di far partecipare a tali gruppi di lavoro (per avere ulteriori suggerimenti e segnalazioni) non soltanto le organizzazioni sindacali, la cui presenza è fondamentale per avere il quadro completo della situazione, ma anche i rappresentanti delle categorie economiche interessate, come i rappresentanti dei dichiaranti doganali, i rappresentanti delle case di spedizione, i rappresentanti della Confindustria e della Guardia di finanza (che non aveva preso parte alla commissione Anelli).

PRESIDENTE. Dottor Giordano, volevo sottoporle due quesiti: il primo riguarda la normativa in ordine ai rappresentanti in dogana (di cui qualcuno ha detto che è una inutile superstruttura); inoltre volevo avere informazioni più precise circa la vicenda della circolare emanata dal ministro Guarino in base alla quale gli accertamenti doganali potevano essere effettuati anche dalla Guardia di finanza.

L'efficacia di tale circolare venne sospesa dal successivo Ministro delle finanze, onorevole Gava, che chiese al Consiglio di Stato un parere a tale riguardo. Volevo sapere, appunto, che cosa pensa su questa vicenda, anche perchè mi ricordo che una volta il ministro Signorile venne autorizzato, in occasione di un altro sciopero, ad assumere un certo numero di collaboratori per le dogane.

GIORDANO. Signor Presidente, con la sua domanda lei ci ha sottoposto due problemi: il primo riguarda i dichiaranti in dogana (i cosiddetti spedizionieri doganali); il secondo l'operatività amministrativa e di repressione dei funzionari doganali.

La materia dei rappresentanti in dogana è disciplinata da un regolamento CEE del 22 dicembre 1985 che stabilisce chi può rappresentare in dogana il proprietario delle merci. Quindi, questo problema non è proprio dell'Italia ma riguarda la stessa CEE che ha emanato tale regolamento, che consegno alla Presidenza della Commissione.

Rispetto ai principi generali contenuti nel regolamento CEE del 1985, le norme di cui al testo unico della legge doganale (sottoposte ad un attento esame dalla commissione Anelli) si sono mostrate adeguate alle esigenze di consentire la rappresentanza in dogana a personale professionalmente preparato. Infatti, la normativa attuale consente a chiunque di poter dichiarare in dogana le proprie merci, ma nel caso in cui il proprietario non voglia recarsi direttamente in dogana ci si può rivolgere a personale professionalmente preparato e specializzato in modo tale da instaurare con la pubblica amministrazione un rapporto in termini di correttezza e di professionalità. Questa è la mia risposta alla prima domanda che mi ha rivolto il Presidente.

Il secondo aspetto della questione è che, nell'ambito degli spazi doganali, la competenza è stata rivendicata dal funzionario doganale. Dobbiamo chiarire che per spazio doganale s'intende lo spazio ove la dogana ha i propri locali e dove essa esercita la vigilanza direttamente o a mezzo della Guardia di finanza, perchè ivi vengono espletate delle operazioni doganali: cioè il porto, l'aeroporto e la dogana ove giunge merce dallo Stato estero e questa stessa merce, una volta espletate le formalità doganali, viene poi immessa in consumo nel territorio nazionale.

La legge del 1985 ha previsto una particolare procedura per la riorganizzazione dei circuiti doganali. Rispetto al territorio nazionale lo spazio doganale è quasi niente: è dove ha sede la dogana. Si dà il caso che in concomitanza con questa attività doganale ci sia talvolta, per esempio, l'attività di polizia di frontiera a cui si deve presentare il proprio passaporto all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale. In questi spazi, allora, si svolgono altre attività unitamente a quella doganale.

L'attività doganale non è solo l'attività amministrativa dell'operazione doganale, ma è anche attività di polizia che tende a prevenire o a reprimere eventuali atti non conformi alle norme. Chi deve svolgere questa attività? La norma del testo unico prevede che debba essere il funzionario doganale. Ma allora, se in questi spazi viene commesso un furto, non è il funzionario doganale che può intervenire perchè egli può espletare solo quei compiti che gli sono direttamente delegati, come l'applicazione del testo unico doganale, o quelli la cui applicazione gli è demandata dalle altre leggi, e in questi casi è l'unico a poter operare.

D'altro conto, se immaginiamo questi spazi doganali così ristretti rispetto al restante territorio nazionale, non si vede come possano esserci più persone o enti che hanno gli stessi compiti. Immaginate di arrivare dall'estero e di incontrare la Guardia di finanza che vi fa un controllo di carattere valutario o ad altro fine, anche di carattere doganale; poi, dopo cinquanta metri, incontrate il funzionario doganale che vi pone nuovamente sotto controllo nello stesso ambito aeroportuale, portuale o negli altri spazi doganali: questo ci sembra un assurdo.

Stiamo parlando delle leggi la cui applicazione è demandata alla dogana; negli altri casi, per esempio un furto, un omicidio, una violenza carnale, eccetera, è ovvio che ci sono altri organi competenti a reprimere questo tipo di reati. Noi stiamo parlando solo di reati doganali o di reati previsti da leggi la cui applicazione è demandata alla dogana.

Chiarito questo, i funzionari doganali, quando hanno scioperato, hanno rivendicato questa competenza e non altra.

**PRESIDENTE.** Circa gli orari, il flusso delle merci avviene giorno e notte secondo le esigenze? Gli uffici doganali hanno orari di apertura e chiusura e con i limiti esistenti circa gli straordinari non mi pare ci sia molto da scialare.

**GIORDANO.** Il transito è aperto ventiquattrore al giorno.

**MARIOTTI.** Nei porti questo non accade.

**GIORDANO.** Ho parlato di transito e non dell'operazione di sdoganamento.

**PRESIDENTE.** L'autotreno che passa deve sdoganare comunque?

**GIORDANO.** No, viene privilegiato lo sdoganamento nella località di destinazione. Se il camion deve sdoganare perchè, ad esempio, si deve fermare a Ventimiglia, allora aspetterà l'orario di sdoganamento; ma se deve andare a Roma e passa per Ventimiglia le sole formalità di transito possono essere svolte nell'intero arco delle ventiquattro ore.

Proprio in adesione a talune direttive comunitarie e alla legge del 1985 l'Amministrazione tiene aperti ventiquattro ore al giorno i confini come transito, certamente non come sdoganamento, che però può essere effettuato nella località di destinazione.

**GENNUSO.** Per quanto riguarda la duplicazione dei controlli vorrei far rilevare, oltre quello che ha detto il dottor Giordano, che la direttiva n. 643 del 1983 del Comitato trasporti, che abbiamo recepito con legge, cioè la direttiva CEE, e la convenzione sul traffico internazionale merci approvata dalla Comuni-

tà con regolamento, così come la legge-delega e i decreti delegati, hanno stabilito che, per non complicare le formalità di passaggio, le singole autorità degli Stati membri possono addirittura accentrare i controlli. Se c'è un finanziere che effettua il riscontro delle merci, può svolgere anche il controllo dei passaporti. Il doganiere che deve controllare merceologicamente un certo tipo di grano sulla base di certe indicazioni (questo funzionalmente dipende dalla Sanità o dall'Agricoltura) può anche prelevare il campione per farlo analizzare e far riscontrare se il grano è affetto da un fungo: è inutile che venga il fitopatologo.

Si è pensato, quindi, di snellire le procedure unificando quei controlli che dovevano essere compiuti da più amministrazioni.

Con la circolare del ministro Guarino è accaduto esattamente il contrario. Il controllo doganale, che è di tipo merceologico, veniva delegato a due autorità, scindendo in tal modo l'attività doganale, che è quella di accertamento contabile, tra più amministrazioni, con la necessità di costituire altri uffici.

Circa la questione dello sdoganamento devo fare la seguente osservazione. La direttiva n. 643 del 1983 trova origine nel Comitato trasporti di Bruxelles e non nel Servizio unione doganale, che ora si chiama Direzione generale dell'unione doganale ed imposte indirette. Il Comitato trasporti aveva idee ben precise su come doveva svolgersi la circolazione delle merci, ma non era minimamente interessato ai vari adempimenti fiscali. A suo avviso, i veicoli, le merci, dovevano avere la possibilità di attraversare le frontiere, senza necessità di fermarsi, 24 ore su 24.

In sede di Servizio unione doganale, quindi di tecnici fiscali, si è fatta invece presente la difficoltà di tenere aperto ininterrottamente il servizio di riscossione, di cassa.

Nella premessa alla direttiva n. 643 del 1983, peraltro, si afferma che occorre privilegiare le operazioni di sdoganamento nei luoghi di destinazione per non intasare le frontiere. Peraltro vi è sovente da parte delle case di spedizione la tendenza ad effettuare le operazioni di sdoganamento alla frontiera, dal momento che, proprio per evitare il formarsi di code, si procede a controlli più rapidi e sommari.

L'Amministrazione doganale è d'accordo sulla possibilità di effettuare in frontiera tali operazioni 24 ore su 24, però in questo caso, quando si va oltre un certo orario, si dovrà pagare una determinata somma, giacchè al personale va corrisposto uno straordinario che incide sui costi.

Vi è poi il problema che alla frontiera non vuole lavorare nessuno. Il funzionario, in genere di estrazione meridionale, non vede l'ora di essere trasferito e se il trasferimento tarda ad arrivare ecco che saltano fuori malattie o altri problemi. E magari vi sono dogane che hanno personale in esubero, come quella di Napoli dove 300 persone svolgono poco più del doppio delle operazioni che a Domodossola vengono svolte da soli 40 impiegati.

Quindi c'è la necessità di portare lavoro a Napoli, come d'altronde vorrebbe il personale che ivi lavora, anche se è difficile riuscirci perchè, per i motivi che ho prima menzionato, spesso si privilegia lo sdoganamento in frontiera.

IANNIELLO. Non si riesce però a comprendere perchè la Direzione generale delle dogane consenta questi spostamenti di personale negli uffici napoletani senza cercare il modo di utilizzarlo.

Vorrei inoltre porre una domanda. Il problema dell'organizzazione delle dogane a noi interessa entro limiti ben determinati, e cioè per cercare il modo di favorire, senza deflettere dal rigore delle norme da applicare, la rapidità e la scorrevolezza del trasporto merci.

Se questo è l'obiettivo che si vuole cercare di concorrere a definire, non riesco a comprendere perchè mai l'Amministrazione doganale frapponga ostacoli insormontabili alla creazione di nuovi punti di sdoganamento nei centri commerciali o di grossa distribuzione non di frontiera, che darebbero la possibilità di rendere più agevole il trasporto merci. È da questo punto di vista che vorrei avere qualche chiarimento: perchè questa resistenza? Certo esistono (lo dico prima che lo diciate voi) alcune preoccupazioni dell'Amministrazione: per esempio, il centro di sdoganamento finisce per essere quasi indipendente rispetto all'Am-

ministrazione centrale o territoriale, però sono problemi che dovete risolvere al vostro interno e che non potete scaricare sul trasporto merci.

GIORDANO. La preoccupazione non è questa. Intanto teniamo presente che stiamo andando verso il 1992, il che significa che la merce comunitaria non avrà più bisogno di dogane all'interno, vale a dire che le dogane nell'ambito comunitario non avranno più la funzione che oggi hanno.

GENNUSO. Non si chiameranno più «dogane»; si chiameranno «uffici».

GIORDANO. Quindi, se c'è oggi una resistenza in relazione proprio all'oggetto dell'audizione, la risposta è nelle cose. Ci avviciniamo al 1992, per cui è inutile creare ulteriori centri.

Ma l'Amministrazione non è solamente contraria per questo e non è stata contraria ai cosiddetti centri di raccolta e smistamento merci all'interno (se ho capito bene la sua domanda) in quanto tali, ma perchè il centro di raccolta e smistamento merci di per sè, cioè senza un ufficio doganale, non ha senso, chiunque può farlo; per esempio, una casa di spedizione crea un deposito, fa affluire le merci e poi chiede alla dogana di mandarle un funzionario e di sdoganarle le merci. Questo è aleatorio e penalizza perchè è fuori circuito. Il centro di raccolta e smistamento merci intanto ha senso in quanto presso quel centro c'è un ufficio doganale, in modo tale che si possano espletare i compiti e le formalità immediatamente.

Ora, creare un ufficio doganale, senatore Ianniello, non è semplice; bisogna avere il personale, bisogna avere le strutture e i contribuenti sarebbero ben lieti di offrire il loro apporto, anche considerando che è la legge che impone, quando è nell'esclusivo interesse di alcuni soggetti, che le spese di gestione e manutenzione di un ufficio siano a carico del contribuente. Ma è proprio il concetto che, negli ultimi anni, da parte politica è stato avversato; si è parlato di dogane «private» (e noi come Amministrazione non condividiamo questa definizione), cioè di dogane nell'esclusivo interesse di determi-

nati soggetti: noi diciamo che una dogana è sempre una dogana e svolge sempre un'attività che è di carattere pubblico.

Quindi la resistenza è stata di natura politica, come dicevo. Si aggiunga, poi, che manca il personale e, ancora, che ci stiamo avviando verso un futuro per cui creare dogane ora non credo che sia fattibile.

Laddove invece esiste già una sezione doganale (e mi riferisco in particolare ai magazzini generali che hanno già una propria sezione doganale per l'attività dei magazzini stessi) l'Amministrazione non è stata contraria alla creazione di centri di raccolta, nel senso che abbina alle funzioni di introduzione ed estrazione di merci nell'ambito del magazzino generale anche la funzione presso il centro di sdoganamento. Questo l'Amministrazione l'ha valutato e lo sta riproponendo in sede politica, perchè, ripeto, in tale sede negli ultimi anni questo tipo di attività non veniva fornito.

Mi pare di essere stato esauriente.

*GENNUSO.* Si potrebbe obiettare che, se non abbiamo personale, possiamo però spostare le attività, cioè possiamo prendere una dogana dove sta adesso e portarla presso interporti, autoporti, e via dicendo. Ma questo si può fare ove ci siano le condizioni, perchè ci sono dei problemi di ordine sindacale.

Conoscete tutti la vicenda dell'interporto di Bologna dove abbiamo spostato un'intera dogana in un centro di sdoganamento (tra l'altro pubblico, perchè dietro c'è la Regione, il comune e via dicendo) e abbiamo avuto un anno e mezzo di sofferenze e di agitazioni perchè il personale, abituato a stare nel centro di Bologna, ha cominciato a obiettare che non avrebbe gradito fare 35 chilometri al giorno, e così via. Siamo riusciti dopo un anno e mezzo di lotta a convincerli a spostarsi dando loro tutte le facilitazioni economiche possibili.

Quindi ci sono problemi anche di questo genere; e allora siamo stati costretti a raccomandare di pensarci bene un'altra volta prima di intraprendere una cosa del genere perchè, se il personale non è d'accordo, si rischia di creare una struttura inutilizzabile in quanto non vi è personale in più da mandare e quello già in servizio non si vuole spostare.

*GIORDANO.* Abbiamo avuto anche, da parte dei dipendenti, un ricorso al TAR, il quale però ci ha dato ragione perchè decongestionare il traffico cittadino e convogliare i traffici verso le arterie di grande scorrimento è opportuno. Certo, la dogana non è l'ufficio delle imposte, non è l'ufficio del registro: la dogana ha una sua peculiarità, ha una sua fisionomia.

*GENNUSO.* Anche a Napoli, per esempio, avevamo fatto una dogana, ma è andato a finire che abbiamo speso un sacco di soldi e poi tutti si sono rifiutati categoricamente di andarci.

*PRESIDENTE.* Vorrei tornare un momento sulle procedure semplificate.

Ieri c'è stata un'assemblea dell'associazione degli spedizionieri che si servono del vettore aereo; leggo dunque testualmente un pezzo dell'intervento del responsabile del Centro-Sud: «Parliamo ovviamente dei continui e stressanti controlli effettuati dalle forze di polizia, per il controllo delle frodi in materia di evasione dell'IVA. L'istituzione della "disciplina IVA dei beni viaggianti" si è alla fine rivelata repressiva della nostra categoria.

Dall'aeroporto di Fiumicino e da Napoli, sempre più spesso, ci giungono segnali allarmanti.

La colpa, certamente, non è dei reparti operativi, preposti a tali controlli: la colpa, semmai, è del legislatore, che non ha tenuto conto che le merci, in un aeroporto, sono dirette all'esportazione, e come tali non assolvono l'imposta sul valore aggiunto: sono esenti!». Questa frase mi ha colpito.

*GIORDANO.* Non è che sono esenti: quando queste merci vanno all'esportazione c'è la detassazione dell'IVA.

Il problema è un altro e si riporta un po' a quel discorso cui aveva accennato lei prima, signor Presidente, cioè quello dell'ambito dello spazio doganale.

La Guardia di finanza, che attualmente non può operare in materia di illeciti perchè il ministro Gava ha sospeso la circolare dell'ex ministro delle finanze Guarino, ha cercato di riproporre la sua presenza attraverso dei controlli in materia di IVA, che è una materia

che non rientra nella competenza specifica delle dogane, per rivendicare un'autonomia professionale e operativa che in effetti negli spazi doganali non può avere in materia doganale.

**PRESIDENTE.** Questa presunta o vera vessazione (chiamiamola in questo modo improprio) degli spedizionieri che negli spazi doganali degli aeroporti si vedono un controllo fiscale inutile perchè c'è una detassazione di IVA, secondo voi è da addebitarsi a una presenza impropria - come competenza - della Guardia di finanza?

**GENNUSO.** Scusi, signor Presidente, ma il problema non è impostato bene.

Noi abbiamo avuto dei problemi in passato sulle bolle di accompagnamento. Gli spedizionieri, proprio perchè fanno delle spedizioni all'estero, dicono che la merce è esente da IVA; obiettano i nostri colleghi delle tasse che fin quando la merce non è uscita non è diretta all'estero, perchè altrimenti si può dichiarare di uscire, si può dire che la propria merce è diretta all'esportazione, ma se la merce la si manda senza documento può prendere una strada qualsiasi ed essere venduta sul mercato nero.

Allora siamo dovuti intervenire dicendo che le dogane accettavano il discorso della bolla di accompagnamento, che avrebbero fatto delle bolle di accompagnamento autonome da cui praticamente sarebbe risultato trattarsi di merce diretta all'esportazione e che le dogane stesse avrebbero messo un timbro che avrebbe sostituito a tutti gli effetti l'«arrivo» tipico delle bolle di accompagnamento (di cui, come lei sa, Presidente, si rilascia una copia, e via dicendo).

Naturalmente ci sono state lamentele iniziali, però poi la questione non aveva avuto più alcun seguito. Se è stato sollevato questo problema forse è perchè - lo sto pensando ora - loro vogliono eliminare questa forma di controllo sulle bolle di accompagnamento. Però loro si riferiscono al problema «negli spazi», e allora mi domando: come si fa a chiedere la bolla dentro agli spazi? La bolla si ferma al varco, dove si mette il timbro, ed esce nuovamente. Come si fa a chiedere la bolla

dentro l'aeroporto? Lì ormai si è fuori dello Stato.

Poichè nel documento da lei letto è scritto proprio così, signor Presidente, ci credo; però se qualcuno chiedesse a me operatore dentro allo spazio doganale la bolla io obietterei che non sono più nel territorio soggetto a IVA dello Stato: dentro allo spazio doganale io già sono all'estero, tant'è vero che, come lei sa, il finanziere e il doganiere stanno proprio tra lo spazio doganale e l'interno.

**PRESIDENTE.** Vorrei rivolgermi alcune altre domande.

Nel 1983 la CEE ha emanato la direttiva n. 643 concernente la semplificazione delle procedure doganali; nel 1985, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 254 si è data attuazione a questa direttiva; nel 1987 è uscito il decreto ministeriale di attuazione; nel marzo del 1988, cioè adesso, ancora nessuna impresa di spedizione è stata autorizzata ad operare con le procedure semplificate.

Prima domanda: perchè in cinque anni non siamo ancora riusciti ad utilizzare queste procedure?

**GIORDANO.** Rispondo telegraficamente. Lei sa bene che non possiamo agire se non abbiamo una legge: la legge-delega è del 29 ottobre 1984, il decreto-delegato è dell'8 maggio 1985; ora siamo nel marzo 1988 e sono passati quindi meno di tre anni.

Il decreto ministeriale attuativo è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il 26 giugno 1987; il 17 novembre 1987 è stata emanata la relativa circolare. Quando si tratta di un provvedimento dell'Amministrazione, alla base vi è una legge; in seguito si emana il decreto attuativo: in questo caso tra la legge e il decreto sono passati quasi tre anni, mentre dopo pochi mesi (come ho già detto, il 17 novembre) è uscita la circolare, che è di competenza del direttore generale.

Dal 17 novembre 1987 alla Direzione generale sono pervenute 80 richieste di ammissione alle procedure semplificate; su ogni richiesta deve essere svolta un'istruttoria apposita, che è ancora in corso, e non è stata pertanto rilasciata una sola autorizzazione alla procedura semplificata. L'istruttoria si svolge nella

circostrizione doganale; quindi ci sarà il parere collaterale del compartimento e in seguito la pratica arriverà alla Direzione generale. Non appena le istruttorie ci perverranno, rilasceremo l'autorizzazione, e posso immaginare che nel giro di due mesi saremo in grado di dare esito alle richieste di autorizzazione.

Proprio al fine di accelerare i tempi siamo intenzionati ad autorizzare le ditte di spedizione a fare una dichiarazione ai sensi della legge n. 29 del 1968, dichiarazione che l'Amministrazione considererà valida salvo controllo in via collaterale all'istruttoria o alla concessione della autorizzazione, in modo da evitare che una eventuale verifica di quella dichiarazione faccia perdere ulteriore tempo.

**PRESIDENTE.** Passo ad un'altra domanda. L'Amministrazione delle dogane sarebbe comunque orientata a mantenere, pur con le procedure semplificate, la preventiva sottoscrizione e prenumerazione manuale di ogni documento da parte dei funzionari doganali, nonchè l'allibramento manuale del registro di carico e scarico?

Nell'era della telematica non è possibile ricorrere semplicemente ad una prestampa da parte di tipografie autorizzate, come espressamente prevede il regolamento n. 1062 sul transito delle merci?

**GIORDANO.** Le posso dire che il nostro testo unico prevede la vidimazione e la numerazione da parte della dogana; tuttavia, proprio in relazione a questa richiesta, il dottor Gennuso opererà per venire incontro a tale esigenza.

**GENNUSO.** Abbiamo già studiato con gli operatori due o tre possibili soluzioni; anche a questo proposito si potrebbe fare un discorso di tipo informatico perchè - come ho spiegato prima - attraverso l'informatizzazione abbiamo trovato un modo per snellire le procedure aggirando il testo unico. Infatti per l'informatizzazione c'è una norma che consente all'Amministrazione di derogare alle procedure formali e sostanziali.

Pensavamo, pertanto, che approntando una procedura informatizzata, avremmo anche potuto ricorrere ad una tipografia autorizzata,

con memorizzazione analoga a quella prevista per le bolle di accompagnamento, ed in questo modo avremmo anche evitato il ricorso al pre-timbro.

**PRESIDENTE.** L'Amministrazione delle dogane è in grado di quantificare i benefici in termini di ridotto impegno dei funzionari e delle strutture doganali, derivanti dal pieno utilizzo delle procedure semplificate? Non ritiene che molti dei problemi sindacali dei doganieri potrebbero essere indirettamente risolti dalla adozione delle suddette procedure semplificate?

**GIORDANO.** Non credo che queste procedure potrebbero ridurre le agitazioni sindacali; anzi probabilmente costituiranno motivo per qualche nuova rivendicazione.

Ripeto, ci stiamo preparando a questo impatto che certamente semplificherà molto le procedure per le case di spedizione, ma non credo che semplificherà le procedure dei nostri uffici, che sono tenuti sempre e comunque a rispettare le norme regolamentari che impongono certi visti e certi controlli.

Le dico, anzi, che l'Amministrazione è intenzionata a creare delle semplificazioni al suo interno: non si può, infatti, semplificare soltanto l'attività del contribuente lasciando inalterati gli adempimenti degli uffici, ed è preoccupazione dell'Amministrazione approfondire questo problema.

Allo stato dei fatti, essendo un istituto di nuova concezione, non siamo in grado di quantificare i vantaggi che deriveranno all'Amministrazione, su cui nutro alcune perplessità.

**MARIOTTI.** Signor Presidente, volevo avere delle informazioni più precise sul trasporto delle merci con navi per il cabotaggio.

**GIORDANO.** Senatore Mariotti, in base all'articolo 231 del testo unico della legge doganale, il Ministro delle finanze può in via generale disporre l'eliminazione delle formalità doganali relative alle spedizioni di merci nazionali e nazionalizzate in cabotaggio nel caso in cui, in rapporto alla qualità delle merci stesse, al mezzo di trasporto adoperato o ad altre circostanze, possa ritenersi che non

ricorrano pericoli di frode. Inoltre, il 3 luglio del 1973 è stata emanata una circolare nella quale venivano indicate le condizioni ed i modi per eliminare tali formalità. Tuttavia, il Ministro delle finanze avrebbe potuto eliminare questa serie di adempimenti qualora nei porti si fosse potuta delimitare un'area da riservare esclusivamente alle merci trasportate con navi per il cabotaggio. Poichè l'amministrazione competente, cioè la Marina mercantile, non è stata in grado di effettuare tale delimitazione (e mi dispiace doverlo dire), conseguentemente non è stato possibile eliminare le suddette formalità e dare pratica attuazione alla circolare del 1973, che consegna alla Presidenza della Commissione.

*MARIOTTI.* Signor Presidente, volevo richiamare l'attenzione del dottor Giordano e del dottor Gennuso su un altro problema molto importante: la carenza di personale presso le dogane. In certi porti, prima di una determinata ora, gli uffici non vengono aperti per cui i camion in arrivo devono aspettare per poter procedere all'imbarco o allo scarico delle merci, creando conseguentemente notevoli problemi al traffico cittadino.

*GENNUSO.* Senatore Mariotti, gli uffici doganali potrebbero assicurare nei porti un servizio continuato qualora potessero concentrarsi in alcuni punti in relazione alla delimitazione delle aree per il cabotaggio.

*PINNA.* Signor Presidente, vorrei sottoporre all'attenzione del dottor Giordano un episodio singolare, sempre collegato al problema dell'autotrasporto merci, di cui sono venuto a conoscenza qualche settimana fa. Tale episodio si riferisce alla mia regione, la Sardegna, ma potrebbe riguardare anche il resto del paese.

Mi risulta che nel porto di Arbatax non sia consentito procedere allo sdoganamento di talune merci (che forniscono l'area industriale del porto), con il risultato che alcuni autotrasporti debbono recarsi fino a Porto Torres per compiere tale operazione. Gli onorevoli senatori che conoscono la Sardegna sapranno che si tratta di un lungo tragitto il cui percorso, a causa della viabilità, dura circa 4-5 ore.

Volevo sapere dal dottor Giordano che cosa si può fare per rimuovere questa assurda ed incresciosa situazione del porto di Arbatax, soprattutto in considerazione del fatto che, per lo più, si procede allo sdoganamento di materiale ferroso e di prodotti siderurgici.

*GIORDANO.* Senatore Pinna, nel porto di Arbatax non è consentito procedere allo sdoganamento di taluni prodotti siderurgici e tessili in quanto sono stati sottoposti a speciali misure di sorveglianza da parte della CEE fin dal 1978 per controllare l'origine, la provenienza, la quantità e la qualità di questi prodotti. In relazione a tali misure il Ministro delle finanze emanò un decreto, in attuazione dell'articolo 9-bis del testo unico della legge doganale, nel quale venne stabilito che le operazioni di sdoganamento di talune merci potevano essere effettuate solamente in taluni centri doganali, ed il porto di Arbatax non rientra tra questi. Il numero dei centri doganali autorizzati allo sdoganamento di queste merci era limitato, ma di recente è stato notevolmente aumentato anche se è tuttora insufficiente.

Quindi, senatore Pinna, il problema è questo: o consentiamo che solamente alcuni centri doganali specializzati possano procedere allo sdoganamento di queste merci oppure revochiamo il decreto e di conseguenza...

*PINNA.* Dottor Giordano, mi scusi se la interrompo ma volevo fare una osservazione che forse esula dal discorso che stiamo facendo. Nelle vicinanze di Porto Torres non c'è alcuna industria siderurgica, mentre sono ubicate vicino ad Arbatax. Quindi, forse sarebbe stato più opportuno consentire lo sdoganamento di questi prodotti presso la dogana di Arbatax, dove appunto sono insediate importanti industrie siderurgiche.

*GIORDANO.* Senatore Pinna, sinceramente a questa osservazione non so cosa risponderle. Tuttavia desidero farle presente che, in occasione della emanazione del decreto, gli organi locali ci hanno segnalato i centri doganali che, per la presenza di personale specializzato e per la struttura, potevano procedere allo sdoganamento di queste merci. Mi dispiace di non

8<sup>a</sup> COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN (15 marzo 1988)

poterle fornire altre informazioni; comunque i principi a cui è ispirata tale misura sono quelli a cui mi sono riferito durante il mio intervento.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il dottor Giordano e il dottor Gennuso, i quali non ci hanno fatto sentire la mancanza del Direttore generale, che - come ho detto all'inizio - non è potuto intervenire. Questo dimostra che nello Stato esistono ottimi burocrati. *Senatores boni viri: senatus autem mala bestia*; gli uomini a volte sono ottimi ed è il complesso della burocrazia che li avviluppa.

Rinnoviamo le condoglianze per il direttore generale dottor Cantiello; se avete suggerimenti,

documenti esplicativi o qualunque forma di materiale che possa essere utile ai nostri lavori sia come singoli parlamentari, sia per l'impulso che possiamo dare ai nostri colleghi della Commissione finanze, sia per quanto riguarda la competenza specifica della nostra Commissione, saranno benvenuti.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,55.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale  
e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO