

## **L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, il modello agenzia e lo schema di decreto delegato sulle Agenzie fiscali**

### **1. L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**

Le agenzie fiscali, operative dal 2001, sono state istituite con il decreto legislativo 300/1999 nell’ambito di un più generale riordino di tutte le amministrazioni centrali dello Stato, riordino che ha assunto, per il Ministero delle finanze, caratteri di originalità. Così è nata, quindi, circa quindici anni orsono l’Agenzia delle Dogane. A decorrere dal primo dicembre 2012, l’Agenzia delle dogane ha poi incorporato l’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (articolo 23 quater, decreto legge 95/2012). L’incorporazione dell’AAMS è stata attuata prevedendo un’articolazione dell’Agenzia in due aree, denominate “Dogane” e “Monopoli”. Tutti i compiti generali di indirizzo con riferimento alle attività di contenuto non specialistico (organizzazione, risorse umane, pianificazione strategica, amministrazione e finanze, anticorruzione) sono oggi ricomprese nell’area dogane.

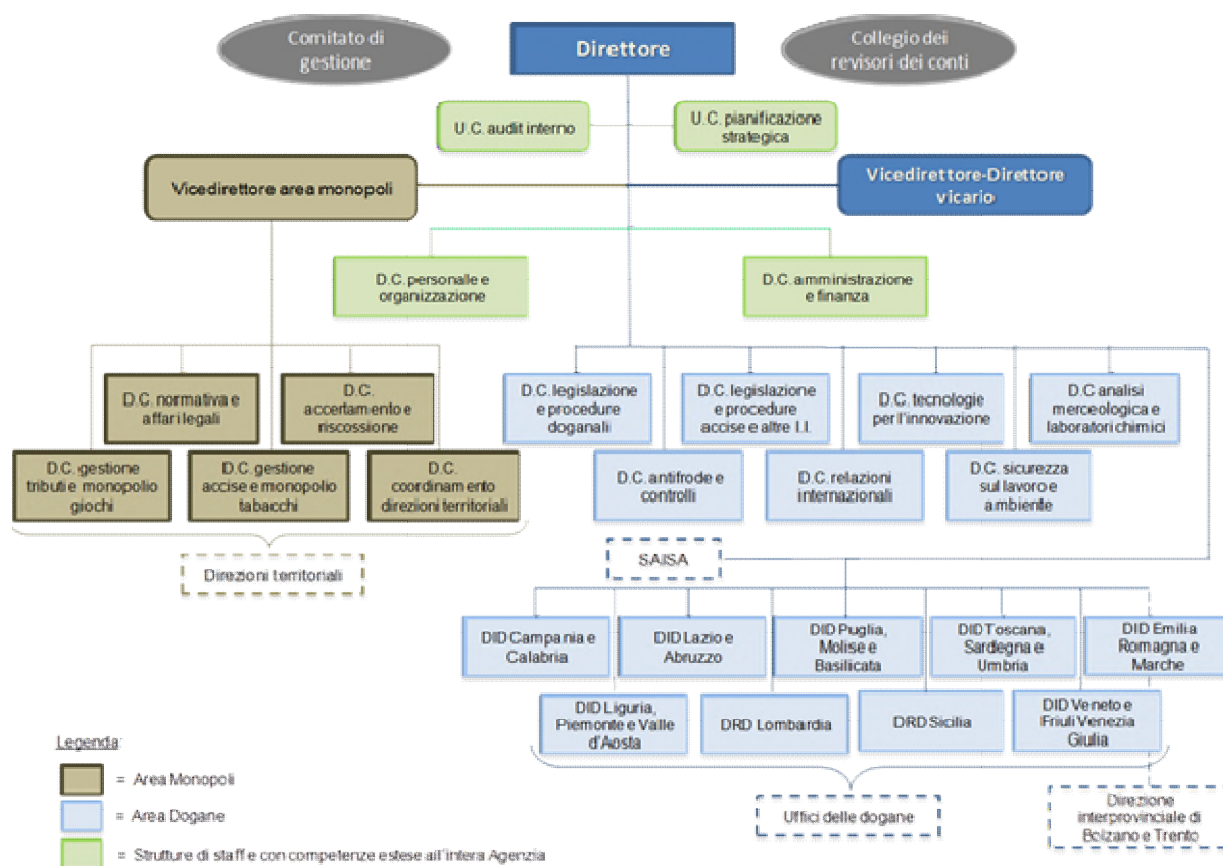
L’Agenzia delle dogane e dei monopoli si compone di strutture centrali, decentrate (di ampiezza regionale o interregionale) e periferiche, la cui articolazione tende a favorire la prossimità delle responsabilità operative e la semplificazione dei rapporti con l’utenza.

Complessivamente l’Agenzia delle dogane e dei monopoli si avvale di **11.400 dipendenti** e cura la riscossione di **71 miliardi di euro**.

L’**Area Dogane** conta circa **9.000 dipendenti** ripartiti tra 11 direzioni o uffici centrali e 9 regionali o interregionali, oltre alla direzione interprovinciale di Trento e Bolzano. Tali strutture esercitano sia funzioni esclusive, sia di indirizzo, coordinamento e controllo sulle strutture periferiche, corrispondenti, a propria volta, a 83 Uffici delle Dogane e 15 Laboratori chimici; dagli Uffici delle Dogane dipendono poi ulteriori 166 articolazioni, denominate Sezioni operative territoriali, con funzioni di prossimità geografica ed economica alle specifiche realtà di significativa importanza strategica (varchi doganali, raffinerie, depositi fiscali, zone industriali, interporti, retroporti, etc.).

L’**Area Monopoli** conta, invece, circa **2.400 dipendenti** e si articola, a livello centrale, in cinque Direzioni. A livello territoriale, l’organizzazione dell’area Monopoli annovera 16 Uffici, che svolgono a livello locale tutte le attività di competenza in materia di gioco e tabacchi lavorati.

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



**L’Agenzia, in qualità di Amministrazione doganale,** esercita, a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria, attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali provvedendo all’esazione dei relativi diritti doganali. La riscossione connessa a tali attività è di **16,9 miliardi** di euro tra IVA e dazi. L’Agenzia, inoltre, verifica e controlla gli scambi, la produzione e il consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad **accisa** (idrocarburi e alcoli), provvedendo alla relativa riscossione per un valore di **33,8 miliardi** di euro. Svolge, inoltre, attività di **prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extra-tributaria**, quali i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, traffico illecito di rifiuti, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione (protette dalla Convenzione di Washington).

Nell’esercizio dei compiti inerenti l’attività doganale, i dipendenti dell’Agenzia assumono la veste di ufficiali o agenti di **polizia tributaria e giudiziaria** e curano gli adempimenti conseguenti, quali l’inoltro delle notizie di reato all’Autorità giudiziaria, il compimento delle attività e degli accertamenti irripetibili e urgenti, la cura di eventuali indagini delegate.

La missione delineata nelle norme comunitarie e nazionali è caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all’esigenza di effettuare **controlli sui traffici commerciali in tempo reale**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L’Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi. L’obiettivo perseguito è di scongiurare ritardi pregiudizievoli alla competitività delle imprese operanti nel territorio nazionale. Il servizio di sdoganamento *on line*, che integra le attività di controllo,

L'Agenzia, inoltre, pur essendo un'articolazione dell'unica Unione doganale europea, opera, per converso, in una prospettiva di competizione virtuosa con le amministrazioni doganali degli altri Stati, non solo unionali, nell'ottica di attrarre verso il mercato nazionale ricchezze e investimenti indirettamente correlati al proprio agire tributario e doganale<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda l'area monopoli, l'Agenzia svolge attività di controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei **tabacchi lavorati** e assicura il regolare afflusso delle relative imposte, gestendo tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise e dell'iva, per un importo erariale di ulteriori **13,6 miliardi** di euro (dati 2014). L'Agenzia regola inoltre il comparto del **gioco pubblico**, verificando costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e tutti gli operatori ed esercitando una mirata azione di contrasto alle pratiche illegali. In tale settore l'Agenzia garantisce la riscossione di **7,9 miliardi** di euro (dati 2014).

Non meno rilevante è il ruolo volto a favorire lo sviluppo di attività economiche, di produzione e distribuzione, significative in termini di creazione di ricchezza e di occupazione.

Con riferimento ai tabacchi lavorati l'Agenzia attua controlli diretti a contrastare le irregolarità e l'evasione delle imposte, regola la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Realizza, inoltre, le verifiche tecniche utili ad assicurare la conformità di tali prodotti alla normativa nazionale e comunitaria.

Nel comparto dei giochi l'Agenzia disegna le linee guida per una razionale evoluzione del settore, verificando costantemente la regolarità del comportamento degli operatori con l'obiettivo primario di assicurare un ambiente di gioco legale e responsabile, in un contesto ampiamente monitorato e tecnologicamente avanzato. Inoltre, interviene, unitamente alla SIAE e alle tradizionali autorità di polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza, Polizia locale), ai fini di un incisivo contrasto a ogni fenomeno illegale legato al gioco.

## **2. L'evoluzione degli ultimi anni e l'incorporazione**

Rispetto all'anno della sua istituzione l'Agenzia è impegnata su un numero maggiore di attività soprattutto nel campo dell'extra-tributario. Le amministrazioni doganali degli Stati Membri sono competenti per la verifica del rispetto della legislazione doganale e di ogni normativa che disciplini l'entrata, l'uscita, il transito, il trasferimento e l'uso finale di beni di circolazione tra la UE e i paesi terzi. Si sono inoltre notevolmente ampliate le responsabilità della dogana nella protezione della sicurezza e della salute dei cittadini-consumatori della UE, (armi, esplosivi, beni per produzione di armi di distruzione di

---

processa mediamente **un'operazione ogni 1,5 secondi**. Nel corso degli ultimi anni profondi mutamenti hanno interessato il volume e la composizione delle merci scambiate, conseguentemente la metodologia seguita nei controlli doganali si è evoluta e ha reso necessario, anche in relazione alle più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica, un aggiornamento dell'organizzazione, degli strumenti, delle procedure operative e delle professionalità dei funzionari che ne curano l'esecuzione.

<sup>2</sup> I traffici connessi alle attività doganali sono peraltro solo in parte condizionati dalle politiche attuate dalle singole autorità nazionali, dal momento che la dogana scelta dagli operatori economici per l'importazione delle merci all'interno della UE è individuata prevalentemente secondo il criterio della sua maggiore prossimità al luogo di destinazione.

massa, prodotti radioattivi, merci pericolose per non conformità, per cattiva conservazione, medicinali contraffatti o non autorizzati, traffico di rifiuti). Le maggiori responsabilità acquisite vanno di pari passo con quelle connesse alla tutela della proprietà intellettuale, dell'industria italiana, dei beni culturali, delle specie in via di estinzione e così via.

A seguito della citata incorporazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, sotto il profilo organizzativo, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha dovuto affrontare, come è noto, un problema assai diverso da quello che ha caratterizzato l'incorporazione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato non era infatti un'agenzia sotto il profilo del modello organizzativo. Nel primo triennio dal momento dell'incorporazione si è posto quindi il problema di omogeneizzare le due aree di attività, riconducendo entrambe al modello "agenzia".

La razionalizzazione organizzativa ha risentito di due fattori di difficoltà:

- a) la necessità di riduzione delle strutture di vertice, anche al di là, dell'opera di eliminazione delle duplicazioni nelle funzioni di supporto (l'incorporazione infatti è stata parte integrante di un più ampio programma di riassetto dell'Amministrazione economica finanziaria e presupponeva, in tutte le partizioni della stessa Amministrazione, la riduzione delle dotazioni organiche e delle strutture di livello dirigenziale, sia pure in misura differenziata, articolo 23-quinquies del decreto legge 95/2012);
- b) la difficoltà di utilizzare osmoticamente il personale nelle diverse aree di attività, in ragione della norma che ha cristallizzato i differenziali retributivi esistenti tra le due amministrazioni (articolo 23-quater, comma 5, del decreto legge 95/2012).

#### *Riduzioni delle dotazioni organiche*

La dotazione organica dell'Amministrazione doganale aveva già subito prima del 1 dicembre 2012 (data di incorporazione con i Monopoli) tre interventi di revisione e razionalizzazione operati rispettivamente nel 2005, 2007 e nel 2008 (con una contrazione complessiva nelle tre tornate del personale delle qualifiche dirigenziali di 112 unità e del personale non dirigenziale di 2.466 unità). Delle tre riduzioni una è avvenuta su base volontaria (nel 2007 a valle di un'imponente azione di riorganizzazione delle strutture e di ricomposizione della dotazione organica a vantaggio delle qualifiche più elevate) mentre le altre due sono state il frutto di tagli operati in relazione a puntuali disposizioni normative (articolo 1, comma 93, della legge 311/2004; articolo 74, comma 1, del decreto legge 112/2008).

#### **Riepilogo dei tagli dell'Agenzia derivanti da norme**

<b>Anno</b>	<b>Provvedimento normativo</b>	<b>Risparmio (milioni di €)</b>	<b>Misure adottate</b>
<b>2008</b>	Art. 74 del decreto legge 112/2008	5,5	Taglio di 42 posizioni di cui 5 di prima fascia
<b>2009</b>	Art. 2, commi 8-bis e seguenti, del decreto legge 194/2009	33,8	Non sono state tagliate posizioni dirigenziali perché l'Agenzia ha subito una equivalente riduzione
<b>2012</b>	Art. 23-quinquies del decreto legge 95/2012	1,3	Taglio di 5 posizioni di prima fascia
<b>TOTALE RISPARMIO 2008-2012</b>		<b>40,6</b>	

A fine 2012, in applicazione delle misure di riduzione del decreto legge 95/2012, la dotazione organica del personale non dirigenziale – che contava 11.040 unità di personale – è stata rideterminata in 10.020 unità, all’esito della riduzione in misura pari al 10 per cento della relativa spesa, scesa da € 483.470.358 a € 435.123.322. La nuova dotazione organica del personale dirigenziale di livello non generale è stata calcolata sulla base del rapporto “non superiore a 1 su 40” prescritto dal legislatore. Si è passati, così, da 256 a 251 uffici/posizioni dirigenziali di livello non generale. Per definire poi il valore soglia degli uffici/posizioni dirigenziali di livello generale e delle relative dotazioni organiche, si è fatto riferimento al rapporto “non superiore a 1 su 15” indicato dal legislatore, individuando il valore soglia di 17 uffici/posizioni dirigenziali di livello generale (con una riduzione di cinque posizioni dirigenziali di livello generale). Per l’allora Agenzia delle dogane, quindi, la dotazione organica del personale dirigenziale è stata rideterminata in 268 unità, di cui: 17 di livello generale e 251 di livello non generale.

Quanto all’Amministrazione autonoma dei monopoli, la dotazione organica del personale non dirigenziale è stata rideterminata in 2.499 unità, con una riduzione di poco meno di 300 unità (2.786 le dotazioni preesistenti in base al DPCM 30 giugno 2011), corrispondente a una contrazione della spesa del 10 per cento. La dotazione organica del personale dirigenziale di livello non generale è passata da 100 a 80 unità, mentre quella del personale dirigenziale di livello generale è passata da 5 a 4 unità (articolo 23-quinquies, comma 1, lettera a, sub 1).

Dal momento che i criteri applicati per il taglio erano stati diversi per le due Amministrazioni, si è provveduto<sup>3</sup>, dopo l’incorporazione, a riconsiderare la dotazione organica complessiva alla stregua dei criteri dettati dal decreto legge 95/2012 (articolo 23-quinquies, comma 1, lettera b).

Nel mese di marzo 2013 sono state, quindi, definite le dotazioni organiche complessive della nuova Agenzia delle dogane e dei monopoli. La dotazione organica del personale non dirigenziale è stata determinata in 12.529 unità, mentre la dotazione del personale dirigente è stata fissata in 334 unità<sup>4</sup>. Successivamente, con determinazione direttoriale n. 15423 del 30 luglio 2013, è stata approvata la ripartizione della dotazione organica complessiva dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli tra le aree “dogane” e “monopoli”, tra le fasce dirigenziali e tra le aree funzionali. Inoltre, con la determinazione direttoriale n. 15424 del 30 luglio 2013, è stata approvata per l’Area dogane la ripartizione territoriale della dotazione organica del personale non dirigenziale.

Al fine di ricondurre il numero degli uffici dirigenziali generali (alcuni dei quali temporaneamente coperti da dirigenti di II fascia o da dirigenti di prima fascia ad interim) entro il numero dei dirigenti di prima fascia compatibile con i parametri di legge è stato elaborato un Piano di riorganizzazione, da realizzarsi

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell’articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze dell’8 novembre 2012 e del decreto ministeriale del 31 gennaio 2013.

<sup>4</sup> In base al rapporto di 1 a 40 previsto dal legislatore, la dotazione del personale non dirigenziale ha consentito di giustificare un numero di dirigenti di seconda fascia non superiore alle 313 unità (12.529/40=313). Le posizioni esistenti non sono risultate superiori a 254 unità (213 per le dogane e 41 per i monopoli) e pertanto non si sono rilevate posizioni soprannumerarie. Per i dirigenti di livello generale, il numero di posizioni ammesse in relazione al rapporto di 1 a 15 indicato dal legislatore è stato non superiore a 21 unità (313/15). Rispetto alle 28 in allora esistenti (22 per le dogane, 4 per i monopoli e 2 vicedirettori istituiti nella nuova Agenzia) è stato necessario prevedere una riduzione di 7 uffici dirigenziali. Anche per tale categoria non si sono registrate posizioni soprannumerarie, giacché le sette posizioni eccedentarie erano assegnate con incarichi ad *interim* o a dirigenti di seconda fascia con incarico di prima.

gradualmente nell'arco di un triennio, al fine di non compromettere l'operatività dell'Agenzia. Il Piano ha dovuto prevedere una impegnativa revisione organizzativa delle strutture di vertice, non limitata alla sola soppressione delle duplicazioni tra le due aree di attività (funzioni di indirizzo in materia del personale, di amministrazione e finanza e altre funzioni di supporto). Ci si accinge ora, entro il 2015, a completare il piano di riorganizzazione avviato nel 2013, salvo eventuali ulteriori aggiustamenti imposti dal decreto delegato sulle Agenzie.

#### *Osmosi delle diverse aree di attività*

Come detto, la legge di incorporazione ha previsto che i dipendenti dell'ente incorporato conservassero il preesistente trattamento retributivo. Di conseguenza, il personale di qualifica dirigenziale è stato inquadrato in un ruolo unico, mentre per il personale non dirigenziale sono state previste, nell'unico ruolo, sezioni separate (per dogane, monopoli e ASSI). Il personale proveniente dall'AAMS, inquadrato in apposita sezione del ruolo, ha mantenuto l'inquadramento previdenziale di provenienza e il trattamento economico in godimento (articolo 23-quater, comma 5, del decreto legge 95/2012).

In origine il divario medio tra i trattamenti retributivi del personale appartenente all'area monopoli e il personale dell'area dogane ammontava a circa 4000 euro annui pro-capite. L'equiparazione delle retribuzioni, necessaria per conseguire la completa osmosi del personale tra le aree, avrebbe avuto, quindi, un costo complessivo di circa € 10.000.000.

Tuttavia, a fine 2014, con specifico accordo sindacale, sono state stabilizzate e integrate nell'indennità di amministrazione percepita dal personale dell'area monopoli parte delle risorse del fondo delle aree funzionali distribuite con la contrattazione integrativa. La suddetta operazione, senza alcun aggravio di spesa pubblica, ha più che dimezzato il costo eventuale di una parificazione portandolo a circa € 4.500.000. Tale parificazione si ritiene altamente auspicabile per favorire una più flessibile ed efficiente gestione del personale. Per azzerare il differenziale nei trattamenti, l'amministrazione potrebbe attingere a fondi già disponibili. Da ricordare, peraltro, in questa materia, che una specifica norma ha nel frattempo reso possibili i passaggi del personale dipendente da una sezione all'altra del ruolo in ragione del progredire dei processi di razionalizzazione organizzativa.

Pur con le difficoltà descritte, l'Agenzia ha comunque intrapreso un processo di omogeneizzazione e razionalizzazione delle due aree di attività, individuando anche opportune soluzioni tecniche laddove ciò non era praticabile.

#### *Le contabilità speciali per i giochi*

L'AAMS aveva sempre operato tramite le ordinarie procedure della contabilità pubblica sia per le entrate istituzionali sia per la registrazione dei fatti gestionali. L'Agenzia delle dogane aveva sempre gestito i fatti contabili su un doppio binario: i dazi, i prelievi, le accise e le altre imposte sulla produzione e sui consumi riconducibili alle attività istituzionali erano sempre stati riscossi tramite le ordinarie procedure della contabilità pubblica; la rilevazione dei ricavi e degli oneri connessi alla gestione veniva effettuata mediante il ricorso a un bilancio di stampo civilistico.

In fase di approvazione del decreto 8 novembre 2012, di concerto con le competenti strutture della Ragioneria generale dello Stato, l'Agenzia ha optato per conservare una gestione separata e distinta dei fatti contabilmente rilevanti. Con la legge di stabilità 2013 è stata prevista, a far data dal 1° gennaio 2013, l'istituzione presso la tesoreria statale di una o più contabilità speciali intestate all'Agenzia delle dogane e

dei monopoli, per la gestione dei giochi, disponendo che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze fossero individuate le entrate che affluiscono sulle predette contabilità speciali, la destinazione delle risorse, nonché le modalità di funzionamento. Il decreto attuativo è stato emanato il 31 dicembre 2012.

#### *La razionalizzazione della logistica*

L'Agenzia ha immediatamente messo in campo, dopo l'incorporazione, un primo piano di razionalizzazione logistica, allo scopo di conseguire una contrazione della spesa per gli oneri di locazione passiva, mantenendo invariato il livello di servizio nei confronti degli operatori e rispettando i parametri imposti dal novellato articolo 2, comma 222 – bis della legge n. 191 del 2009 (20 – 25 mq per addetto).

Il piano ha coinvolto 15 sedi sull'intero territorio nazionale e ha previsto la dismissione di alcuni immobili e il conseguente trasferimento del personale – dell'Area dogane o dell'Area monopoli, a seconda dei casi – da un ufficio all'altro. Le operazioni di razionalizzazione individuate sono state presentate alle organizzazioni sindacali e non hanno presentato particolari criticità per il personale interessato.

Il risparmio conseguibile, derivante dai canoni di affitto che a regime non verranno più corrisposti, è quantificato in circa € 800.000. Considerando anche i minori costi di gestione connessi alle dismissioni immobiliari previste, il risparmio complessivo arriva a circa € 1.000.000 annui.

Sono stati nel frattempo programmati ulteriori interventi di razionalizzazione logistica (in dipendenza anche da ulteriori modificazioni organizzative) che riguardano circa 60 uffici, e che potrebbero consentire un risparmio stimato in circa € 3.000.000.

I predetti risparmi sono aggiuntivi rispetto alla riduzione del 15% dei canoni di locazione di immobili a uso istituzionale disposta con il D.l. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla Legge 135 del 7 agosto 2012 – art.3, commi 4,5,6.

#### *Razionalizzazione delle Commissioni di controllo in materia di gioco*

L'attività di controllo in materia di gioco, in base alla normativa vigente, si configura come un'attività pubblicistica istituzionale svolta nell'ambito del rapporto di concessione della gestione dei giochi a terzi. Il concessionario agisce come incaricato di pubblico servizio ed è soggetto, per legge, al controllo dell'amministrazione concedente, la quale rimane titolare del potere pubblico di cui trasferisce solo l'esercizio.

L'attività di vigilanza e controllo, svolta da apposite Commissioni istituite in seno all'Agenzia, è stata oggetto di una profonda revisione che ha interessato in una prima fase la composizione delle stesse (riduzione dei membri effettivi) e successivamente la riconduzione della remunerazione di tale attività a istituti contrattuali propri del modello agenzia (straordinario, missione in deroga, indennità).

La soluzione individuata, a decorrere dall'anno 2015, consentirà un risparmio superiore ai 400.000 euro a parità di servizi resi.

#### *La razionalizzazione dei controlli*

Anche in materia di controlli, si è avviata una revisione della corrente organizzazione al fine di realizzare economie e giungere a un utilizzo ottimale del personale in forza all'area monopoli.

### 3. I risultati conseguiti

#### *Il circuito doganale di controllo*

Da sempre, e ancor più nel futuro, il compito dell’Agenzia è quello di impedire che i controlli necessari a contrastare i traffici illegali siano di ostacolo alla correttezza dei traffici. L’antinomia tra ragioni del controllo e ragioni dell’economia non lasciava via d’uscita nell’impostazione tradizionale dei controlli, basata su un vaglio massivo ovvero su una drastica riduzione dei livelli d’attenzione. Oggi avanzati strumenti di gestione del rischio consentono di effettuare controlli in tempo reale, senza che la selettività comporti sacrifici sul piano dell’efficacia e, al contempo, fluidificando i traffici. Lo strumento cardine al riguardo è il Circuito Doganale di Controllo. (**scheda n. 1**). Il “Circuito doganale di controllo” (CDC) segnala la tipologia di controllo cui sottoporre le dichiarazioni:

- controllo fisico delle merci (VM);
- controllo mediante l’ausilio degli “scanner” (a raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (CS);
- controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (CD);
- controllo automatizzato (CA), cioè la merce viene immediatamente rilasciata alla disponibilità della parte quando i parametri analizzati da sistema (compresa la presenza dei certificati e autorizzazioni richiesti) indicano la mancanza di rischi.

Con l’applicazione del CDC, nell’anno 2014, il 90,83% delle dichiarazioni doganali import-export in procedura ordinaria è risultato, sulla base del controllo automatizzato, privo di profili di rischio, il 4,47% è stato sottoposto a controllo documentale e il 4,7% a controllo scanner e/o fisico (che diventa il 7,5% se si considerano le sole dichiarazioni di importazione in procedura ordinaria). Considerando invece anche le procedure domiciliate, ovvero quelle che comportano minori controlli in quanto effettuati presso la sede di soggetti a ciò debitamente autorizzati, i valori sopra indicati diventano, rispettivamente, il 98,33% per il controllo automatizzato, l’1,13% per il controllo documentale e 0,53% per quello scanner e/o fisico.

Più di recente, con particolare riguardo al procedimento di “revisione dell’accertamento d’ufficio”, l’Agenzia ha sviluppato un sistema che, attraverso valutazioni di natura statistica, consente l’individuazione automatica delle dichiarazioni doganali anomale (SIDDA). Le risorse deputate ai controlli si concentrano così sulle anomalie più evidenti, mentre si agevola l’emersione di illeciti e frodi. Alla stregua di quanto avviene con il circuito doganale di controllo, anche questo strumento, in quanto riassume discrezionalità ridondante in capo al singolo funzionario, riduce il rischio di corruzione.

#### *Lo sportello unico*

Gli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle operazioni di import/export di tutte le tipologie di merce possono richiedere il coinvolgimento di 18 diverse amministrazioni e la presentazione di 68 differenti istanze contenenti informazioni e dati spesso identici o simili nella sostanza per il rilascio di autorizzazioni, permessi, licenze e nulla osta.

Per queste ragioni, già prima che nell’ordinamento dell’Unione fosse introdotto un principio analogo, l’allora Agenzia delle Dogane propose la norma istitutiva dello Sportello Unico Doganale (**scheda n. 2**), inserita poi nella legge finanziaria per il 2004. Lo Sportello Unico Doganale è stato attivato a luglio 2011 con le modalità transitorie previste dal decreto attuativo (DPCM 242/2010), in attesa del completamento del



"dialogo telematico" tra tutte le amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento. Oggi esso è attivo presso tutte le dogane e grazie all'interoperabilità con il Ministero della Salute gestisce oltre l'80% di tutte le operazioni che possono essere soggette ad un controllo effettuato da un'Amministrazione diversa dalla dogana.

Negli aeroporti, grazie allo Sportello Unico Doganale, si è già ottenuta una significativa riduzione dei tempi e dei costi complessivi del "momento doganale"

Più in generale, l'investimento in innovazione tecnologica operato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha innalzato la qualità dei servizi amministrativi resi agli operatori economici. Vale la pena menzionare al riguardo:

SERVIZIO EDI (Electronic Data Interchange). A pieno regime dal 1996, e realizzato nel quadro del Codice Doganale Comunitario di cui al Reg. (CEE) 2913/1992, ha informatizzato l'intero processo di presentazione delle dichiarazioni doganali e, in quasi venti anni, si è chiaramente affinato in funzione della costante crescita dei servizi di Information Technology, fino a evolvere nell'attuale servizio telematico.

Progetto TROVATORE. È finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFID nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container, con lo scopo di snellire gli adempimenti e individuare un nuovo modello organizzativo e procedurale di riferimento delle infrastrutture intermodali.

Progetto FALSTAFF. Elaborato ed avviato a partire dal 2004, il progetto mira a promuovere la circolazione di merci originali, conformi per qualità e per sicurezza, al fine di assicurare la libera concorrenza del mercato. Esso realizza una strategia di contrasto al fenomeno della contraffazione con la cooperazione attiva di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella lotta alla contraffazione, attraverso lo sviluppo nel sistema informativo AIDA (Automazione Integrata Dogane e Accise) di una vetrina multimediale di prodotti autentici. Nel 2005 il progetto ha ricevuto la Menzione d'onore nel corso della manifestazione degli eEurope Awards 2005 (l'Oscar europeo dell'innovazione).

Progetto O.T.E.L.L.O. (Online Tax Refund at Exit: Light Lane Optimization). Strumento destinato ai visitatori esteri, nel più ampio contesto delle iniziative di semplificazione sviluppate anche quale piano di supporto speciale per l'EXPO, digitalizza il processo per ottenere il "visto doganale" da apporre sulla fattura per avere diritto allo sgravio diretto o al rimborso successivo dell'IVA gravante sui beni acquistati sul territorio nazionale da soggetti domiciliati o residenti fuori dall'UE.

FAST CORRIDOR. Concepisce l'integrazione delle piattaforme logistiche attraverso un'"infrastruttura immateriale", per lo snellimento della movimentazione multimodale delle merci; sono stati individuati, in particolare, i modelli di processo (corridoi controllati) e nuove tecnologie abilitanti per la semplificazione del ciclo import/export e per integrare le diverse modalità di trasporto (ferro, gomma, acqua, aria).

SDOGANAMENTO IN MARE. Con l'attivazione dello Sportello Unico Doganale e la completa digitalizzazione dei cargo manifest, 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. Le dichiarazioni di importazione possono essere trasmesse mentre le merci sono ancora in viaggio verso i porti nazionali a bordo di navi provenienti dall'estero, consentendo alla dogana, e alle altre amministrazioni coinvolte nello sportello doganale, di anticipare l'analisi dei rischi e svincolare, prima dell'arrivo, le merci per le quali non è richiesto un controllo. La procedura riduce e, in molti casi,

elimina i tempi di stazionamento delle merci nei terminal di sbarco con ovvi benefici per le aziende anche in termini di costi.

E-LEARNING ACADEMY . E' una piattaforma di apprendimento a distanza con cui l'Agenzia mette a disposizione di operatori economici, aziende, enti locali e privati cittadini corsi di formazione interattivi gratuiti su materie specialistiche o di carattere generale.

#### *Expo 2015*

In occasione della Esposizione Universale, in vista del considerevole incremento del volume degli scambi e delle transazioni legate al notevole afflusso di merci in arrivo nel nostro paese, l'Agenzia ha assunto una serie di iniziative volte a facilitare gli scambi commerciali e a ridurre i tempi di stazionamento delle merci e di conclusione dei processi di sdoganamento, prevedendo una serie di agevolazioni e semplificazioni. L'Agenzia ha definito linee guida di supporto ai soggetti partecipanti redatte in conformità alle disposizioni UE che regolano l'attività doganale e all'Accordo tra il Governo Italiano e il Bureau International des Expositions, sottoscritto a Roma l'11 luglio 2012.

In questo quadro, sono state integrate e rafforzate la task force centrale operante nell'ambito dello Sportello Unico Doganale e le task force territoriali da essa coordinate, per fornire adeguato supporto a tutti i processi doganali connessi ad EXPO 2015. In secondo luogo, l'Agenzia ha attivato alcuni progetti finalizzati a rendere più fluidi gli scambi commerciali e a velocizzare i flussi doganali (es. procedure di sdoganamento in mare, fast corridor) garantendo, comunque, la piena informatizzazione dei processi e la completa tracciabilità dei flussi delle merci destinate a EXPO 2015.

E' opportuno rilevare che le esenzioni e le agevolazioni previste per i partecipanti ufficiali e per quelli non ufficiali dell'Esposizione, da un lato, costituiscono un impulso all'incremento dei traffici di merci e delle conseguenti operazioni doganali, mentre dall'altro, grazie a progetti/strumenti finalizzati alla totale informatizzazione di tutte le operazioni relative alle merci destinate ad EXPO 2015, contribuiscono al contenimento del livello del rischio corruzione, poiché tali strumenti, oltre a rendere più fluidi gli scambi, comportano una maggiore tracciabilità delle merci, mitigando fortemente i potenziali scenari di corruzione.

#### *I laboratori chimici*

Con le loro 15 sedi diffuse su tutto il territorio nazionale, i Laboratori chimici dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli costituiscono un polo tecnologicamente avanzato in grado di garantire servizi di elevata qualità a favore di istituzioni e operatori privati (**scheda n. 3**). Ogni laboratorio è specializzato in uno o più settori merceologici ed è collegato con tutti gli altri e con gli Uffici Centrali tramite sistemi di videoconferenza ad alta definizione.

I Laboratori chimici doganali applicano un Sistema di Qualità conforme alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025:2005 e sono accreditati dall'ente nazionale ACCREDIA per un numero di prove superiore a 560.

Attraverso il sistema informatico SISLAB, integrato in ambiente AIDA, i campioni vengono automaticamente indirizzati verso il laboratorio specializzato più disponibile, per mezzo di un sofisticato algoritmo di assegnazione, assicurando in tal modo la riduzione dei tempi di attesa dell'analisi.

Fra i compiti istituzionali dei Laboratori chimici si distinguono quelli per la lotta al traffico illecito delle sostanze stupefacenti, il controllo delle merci che contengono organismi geneticamente modificati (OGM),

l'analisi delle gemme e dei metalli preziosi, il contrasto all'inquinamento ambientale (controllo dello zolfo e dei metalli pesanti nei carburanti e nei combustibili).

Dal marzo 2015 l'Agenzia dispone anche di un laboratorio chimico mobile a supporto dei funzionari doganali impegnati nelle operazioni di verifica delle operazioni di import/export, mediante un celere riscontro sulla natura dei prodotti sottoposti a esame scientifico, fornendo così un servizio a maggior tutela degli interessi della Comunità Europea.

Gli stessi laboratori chimici hanno consentito le campagne di controllo per la prevenzione e la repressione delle frodi olearie, in un settore chiave dell'economia agroalimentare.

#### *Le relazioni internazionali*

L'Agenzia cura le attività di coordinamento e di definizione delle posizioni negoziali nazionali da rappresentare in sede di Consiglio dell'Unione Europea ed in altri consessi sia dell'Unione Europea sia internazionali. Promuove, inoltre, la cooperazione internazionale e la mutua assistenza amministrativa al fine di assicurare la tutela degli interessi economici nazionali e dell'U.E., supportare l'interscambio commerciale e proteggere la salute di cittadini e ambiente (**scheda n. 4**). A testimonianza del fatto che la consistenza e la qualità dell'amministrazione italiana sono state riconosciute anche in ambito internazionale, stanno i numerosi progetti di gemellaggio attribuiti dall'Unione Europea, sulla base di bandi di gara, alle cure dell'amministrazione italiana. Si tratta di risultati fondamentali che, pur non essendo specificamente incentivati all'interno delle Convenzioni con l'organo di indirizzo politico, sono il riflesso di una capacità di iniziativa autonoma, nonché di un prestigio crescente a livello internazionale. È ancora il caso di ricordare al riguardo che, in anni recenti, l'Agenzia è riuscita a far nominare per la prima volta un dirigente italiano nei ruoli di spicco dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane.

#### *Premi*

A testimonianza dei risultati conseguiti l'Agenzia ha ricevuto diversi riconoscimenti che sottolineano l'impegno profuso nelle diverse iniziative intraprese (**scheda n. 6**).

#### *Una costante revisione della spesa*

L'Agenzia, in coerenza con un abito di rigore che deve caratterizzare maggiormente i modelli organizzativi basati su ampi margini di autonomia, oltre a dare seguito a tutte le misure previste dalle norme per realizzare economie di spesa nella gestione, ha sempre monitorato con attenzione il versante dei costi, pur in assenza di specifici incentivi previsti in convenzione.

Pur avendo effettuato per tutto il triennio 2011/2013 il riversamento a favore del bilancio dello Stato dell'1 per cento delle spese di funzionamento l'Agenzia ha comunque adottato iniziative gestionali volte al contenimento delle medesime voci di costo (consulenze, rappresentanza e formazione) per le quali il riversamento consentiva la deroga alle norme restrittive<sup>5</sup>.

Proprio con riferimento a tali tipologie di costi si rileva quanto segue:

---

<sup>5</sup> L'articolo 6, comma 21-sexies, del decreto-legge 78/2010 aveva previsto che le Agenzie fiscali potessero assolvere a una serie di misure di contenimento della spesa pubblica, effettuando il riversamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato dell'1 per cento delle dotazioni previste sui capitoli relativi ai costi di funzionamento.

- a) le consulenze sono state azzerate rispetto a un costo sostenuto nel 2010 di circa 30.000 euro;
- b) le spese di rappresentanza sono state azzerate sin dall'anno 2009;
- c) le spese di formazione sono state ridotte di circa il 60 per cento rispetto all'anno 2008 (da 896.080 a € 354.774);
- d) le spese per missioni per formazione sono state sottoposte a partire dal 2010 a un processo di monitoraggio e revisione delle spesa tutt'ora in corso, che ha portato nell'ultimo triennio a un risparmio complessivo di circa € 860.000 (nel 2013 si è speso il 40% in meno rispetto al 2010);
- e) le spese per lo straordinario sono state ridotte di circa 28 punti percentuali rispetto al 2008 in virtù di una più attenta programmazione delle attività e della politica seguita dall'Agenzia di utilizzare maggiormente, ove possibile, l'istituto della turnazione,<sup>6</sup> atteso che l'aliquota relativa al turno è inferiore rispetto a quella relativa allo straordinario.

Nella seguente tabella è riepilogato il dettaglio dei costi sostenuti nel periodo 2008/2013 in relazione alle voci sopra indicate. Complessivamente nel periodo l'Agenzia ha risparmiato 8 milioni di euro.

#### Area dogane - andamento dei costi per consulenze, rappresentanza e formazione

Voci di costo	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CONSULENZE	€ 51.186,00	€ 28.340,00	€ 27.950,00			
RAPPRESENTANZA	€ 3.670,00					
FORMAZIONE	€ 896.080,00	€ 871.278,00	€ 666.778,00	€ 424.770,00	€ 357.447,00	€ 354.774,00
MISSIONI PER FORMAZIONE	€ 1.480.310,00	€ 1.860.233,00	€ 2.157.105,00	€ 1.470.066,00	€ 1.554.788,00	€ 1.294.827,00
STRAORDINARI	€ 24.899.967,39	€ 23.462.359,63	€ 22.521.058,03	€ 19.779.886,62	€ 18.504.056,08	€ 17.864.053,84
<b>TOTALE</b>	<b>€ 27.331.213,39</b>	<b>€ 26.222.210,63</b>	<b>€ 25.372.891,03</b>	<b>€ 21.674.722,62</b>	<b>€ 20.416.291,08</b>	<b>€ 19.513.654,84</b>
<b>RISPARMIO</b>		<b>€ 1.109.002,76</b>	<b>€ 849.319,61</b>	<b>€ 3.698.168,41</b>	<b>€ 1.258.431,54</b>	<b>€ 902.636,24</b>
<b>RISPARMIO 2009-2013</b>		<b>€ 7.817.559</b>				

#### 4. Il modello teorico

Il modello agenzia fu scelto in Italia per superare i limiti dell'apparato burocratico tradizionale. Sul punto appaiono ancora oggi illuminanti le considerazioni formulate da Franco Gallo nella seconda metà degli anni novanta, subito dopo l'esperienza di governo che lo aveva condotto alla guida del Ministero delle finanze; dopo aver ripercorso con impietosa lucidità le conclamate disfunzioni del modello tradizionale, Gallo affermava come esse lo inducessero *"a ritenere che sia difficile, quasi impossibile, nel breve medio*

<sup>6</sup> L'amministrazione doganale deve assicurare un orario di apertura degli uffici doganali regolamentato a livello dell'Unione Europea. L'articolo 105 del Codice doganale comunitario impone agli Stati membri di garantire "... che siano fissati orari ufficiali di apertura ragionevoli ed adeguati, che tengano conto della natura del traffico e delle merci e del regime doganale al quale devono essere vincolate, per evitare che il flusso del traffico internazionale sia ostacolato o distorto.". La disciplina esposta e il mutevole contesto produttivo e commerciale fa sì che l'Agenzia debba assicurare oggi l'apertura degli Uffici operativi doganali e lo svolgimento dei compiti d'istituto secondo un orario articolato stabilmente nelle 24 ore presso i varchi doganali, e almeno dalle 8:00 alle 18:00 presso gli uffici operativi interni. Per i servizi di monitoraggio e controllo delle merci nella maggior parte delle dogane l'orario attualmente garantito è dalle 7:00 alle 23:00. Tale prolungato orario di servizio degli uffici doganali può essere assicurato soltanto mediante il ricorso allo straordinario, tanto più necessario in relazione alla costante riduzione del personale in servizio (dal 2008 contrattosi dell'1,5 per cento su base annua).

*termine, tentare di restituire efficienza e produttività all'Amministrazione finanziaria operando solo all'interno del meccanismo burocratico-amministrativo di tipo piramidale-napoleonico che, nonostante l'avvento della L. n. 29 del 1993 (sulla privatizzazione del pubblico impiego), ancora abbiamo. Ho l'impressione, in altri termini, che la situazione che ho sinteticamente illustrato sia talmente negativa da imporre, per uscirne fuori, una riforma del sistema che ci sganci dalla matrice storica dell'amministrazione di tipo francese e ci porti verso un'organizzazione di tipo anglosassone fondata sulla creazione di agenzie di amministrazione attiva."*

Si trattava, inoltre, di evadere da un concetto di organizzazione "passiva", in grado al più di presidiare funzioni pubbliche galleggiando sulla domanda spontanea di "amministrazione", per attingere un ruolo di amministrazione attiva, orientata non solo a un certo livello predeterminato di risultati ma a un livello di risultati conoscibile solo attraverso il pieno operare di una sufficiente autonomia di scelta.

Il modello si caratterizza per tre dimensioni fondamentali:

- ✓ la **disaggregazione strutturale**: l'agenzia è disaggregata dal ministero, ma da esso facilmente raggiungibile ed è responsabile delle attività operative, mentre il ministero formula le politiche;
- ✓ l'**autonomia**: l'agenzia gode di alta autonomia manageriale, cioè ha grandi margini di libertà nella gestione delle risorse (finanziarie, organizzative, di personale) necessarie al perseguimento degli obiettivi che discendono dagli indirizzi politici;
- ✓ la **contrattualizzazione**: l'agenzia regola i rapporti con il Ministero non attraverso la gerarchia ma attraverso strumenti di tipo contrattuale.

Il soggetto disaggregato non costituisce un'articolazione del soggetto principale e pertanto non è organizzativamente subordinato al medesimo, anche se degli scopi del soggetto principale deve garantire il perseguimento. L'autonomia coincide con la possibilità da parte del soggetto disaggregato di definire gli obiettivi che intende perseguire, di prendere decisioni sulle risorse, di adottare le soluzioni organizzative ritenute più idonee. La contrattualizzazione individua un principio alternativo a quello di trasmissione del comando gerarchico: definiti dall'autorità politica gli indirizzi generali, gli obiettivi e le risorse non vengono comunicati ma negoziati. Il principale non conosce il "giusto" livello di obiettivi raggiungibile, né le condizioni di massima efficienza nell'utilizzo delle risorse (conoscenze che rivaluterebbero la mera trasmissione gerarchica di comandi), ma cerca di garantirsi in astratto (attraverso l'individuazione di obiettivi soddisfacenti e un opportuno sistema di incentivi) che l'agente massimizzi il suo impegno, quasi come fosse esposto alla frusta di un cimento concorrenziale.

Con la riforma del 1999, il legislatore optava per l'abbandono del modello ministeriale demandando alle agenzie fiscali le funzioni gestionali e di amministrazione attiva in precedenza affidate ai Dipartimenti ministeriali Entrate, Dogane e Territorio, lasciando in capo al Ministro vigilante e alla sua tecnostruttura - rafforzata dalla unificazione dei dicasteri del Tesoro e delle Finanze - i compiti di formulazione delle politiche pubbliche. L'attuazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie della dirigenza pubblica, veniva così portata a un livello di realizzazione più elevato rispetto al riparto proprio del modello ministeriale, in quanto la gestione veniva assegnata a un ente pubblico distinto dal ministero di riferimento nel quale rimaneva radicata la sola funzione di indirizzo.

La regolazione dei rapporti tra Ministero e Agenzie fiscali seguiva, nelle sue linee fondamentali, e con caratterizzazioni sue proprie, lo schema *principale-agente* sopra delineato. L'Agenzia (*agente*) si impegna con lo Stato (*principale*) a raggiungere determinati obiettivi: l'autonomia operativa è strettamente correlata

alla responsabilità che l’Agenzia assume nelle convenzioni di respiro triennale. I momenti fondamentali del rapporto ministero-agenzie coincidono con la stipula della convenzione e con singoli atti di vigilanza e controllo finalizzati a custodire profili di legittimità dell’azione amministrativa.

La convenzione è un contratto tra il ministero e ciascuna agenzia fiscale nel quale si stabiliscono, con riferimento a un periodo triennale i macro obiettivi e le direttive, gli eventuali vincoli, le risorse e le modalità di verifica dei risultati di gestione, a esito di un preciso *iter* che inizia con il Documento di economia e finanza e prosegue nel documento di indirizzo del Ministero, ove le linee guida e la determinazione delle grandezze finanziarie e dello scenario di politica fiscale trovano specificazione.

Con le modalità pattuite il ministero verifica, anche in itinere, i risultati di gestione, ma non esercita un controllo di natura preventiva o generalizzata. Fanno eccezione le deliberazioni del Comitato di gestione relative agli statuti, ai regolamenti e agli atti di carattere generale sul funzionamento delle Agenzie medesime; questi atti possono essere sospesi dal Ministro fino a una nuova deliberazione che recepisca le eventuali osservazioni.

Coerentemente con tale impostazione, specifiche disposizioni disegnano una disciplina derogatoria in materia di autonomia patrimoniale, bilancio e potestà statutarie.

L’autonomia statutaria e regolamentare si manifesta nel potere di emanare:

- ✓ lo **statuto**, che specifica i fini istituzionali, le competenze degli organi e i rapporti tra gli stessi;
- ✓ il **regolamento di contabilità**, che si conforma ai criteri civilistici, pur nel rispetto delle disposizioni generali in materia di contabilità pubblica;
- ✓ il **regolamento di amministrazione**, che si occupa principalmente del personale e dell’articolazione organizzativa centrale e periferica.

Le Agenzie fiscali redigono, secondo criteri privatistici, un bilancio che non confluisce in quello dell’amministrazione centrale e che è alimentato non solo da trasferimenti statali, che pure costituiscono la principale fonte di finanziamento, ma anche dai corrispettivi per servizi resi a soggetti pubblici o privati e degli altri proventi patrimoniali e di gestione, sul presupposto che le Agenzie fiscali, diversamente dalle altre, possono operare sul mercato per erogare prestazioni a titolo oneroso.

Gli statuti sono deliberati dai rispettivi Comitati di gestione<sup>7</sup> e sottoposti al Ministero dell’economia e delle finanze per la sola approvazione (articolo 60, comma 2), mentre quelli delle agenzie «ordinarie» sono

---

<sup>7</sup> Gli organi dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, in perfetto parallelismo con quanto avviene per l’Agenzia delle entrate, sono tre:

- ✓ il **Direttore generale**, che rappresenta e dirige l’Agenzia, emana gli atti che non siano attribuiti ad altri organi e sottopone alla valutazione del Comitato di gestione le scelte strategiche aziendali e le nomine dei dirigenti responsabili delle strutture di vertice centrali e periferiche;
- ✓ il **Comitato di gestione** (già Comitato direttivo), che delibera lo statuto, i regolamenti e gli altri atti generali sul funzionamento dell’Agenzia, i bilanci di previsione e di rendicontazione, i piani aziendali e le spese. È composto da quattro membri più il Direttore;

emanati con regolamento governativo e devono uniformarsi ai principi indicati dalla legge istitutiva (articolo 8, comma 4, decreto legislativo 300/1999).

## 5. Il funzionamento del modello

Nella rilettura dei quasi quindici anni di esperienza delle Agenzie fiscali è giusto chiedersi se abbia prevalso una visione timida della riforma (un semplice decentramento tecnico, confuso o disturbato da ambizioni maggiori), ovvero una sua piena ma non del tutto coerente realizzazione. Ma vi è anche da capire se si debba ravvisare qualche limite nel modello in sé e, in questo caso, se si tratti di auspicare il ritorno a una organizzazione concepita come un mero braccio operativo (una collezione di uffici dirigenziali).

In realtà, sembra che il modello “agenzia” abbia consentito sin qui all’amministrazione doganale di muoversi lungo una linea di positiva evoluzione, quanto agli obiettivi raggiunti, e di realizzare notevoli incrementi di efficienza. Ma quali fattori sono risultati determinanti in questa positiva evoluzione?

Cominciamo dagli elementi interni al modello. La Convenzione ha portato a esplicitare con chiarezza i diversi obiettivi politici da assegnare all’Amministrazione, obbligando a misurare ogni anno non solo risultati quantitativi sul lato del gettito fiscale o della lotta alle frodi, ma anche, per esempio, progressi tangibili sul lato della semplificazione e della tempestività nell’attività amministrativa. In questa materia, più che la pressione degli operatori (il controllo diffuso sull’amministrazione di cui tanto si sono magnificati i pregi)<sup>8</sup>, ha funzionato la possibilità di impostare azioni di ampio respiro e di investire sulla realizzazione di obiettivi strategici: ha “contato” non tanto il fiato sul collo del mercato (se si ammette il paragone) bensì la capacità di innovazione tipica della grande impresa che stabilisce con il mercato un rapporto meno soffocante, almeno nel breve periodo. In sintesi, con lo strumento della Convenzione è stato possibile dare l’indicazione strategica della semplificazione amministrativa (si veda il grafico nel seguito), mirando a ottenere in questa direzione risultati utili ai cittadini attraverso investimenti e soluzioni innovative (al di là di quanto assicurato dalla mera applicazione della legge). La tutela del cittadino è stata perseguita dal Ministero ed è divenuta un obiettivo incentivato, oltre che un fattore di “cultura aziendale”, per la stessa Agenzia.

Tuttavia la gestione delle convenzioni presenta margini di miglioramento. La natura degli obiettivi e dei vincoli imposti, le caratteristiche delle direttive e i tempi di sottoscrizione configurano un modello che può discostarsi anche significativamente da quello teorico. Per esempio, il ritardo nella firma delle convenzioni rispetto al triennio di competenza, rischia di trasformare la convenzione stessa da strumento di programmazione in strumento di ratifica dell’attività già svolta o in corso di svolgimento. Quanto più il

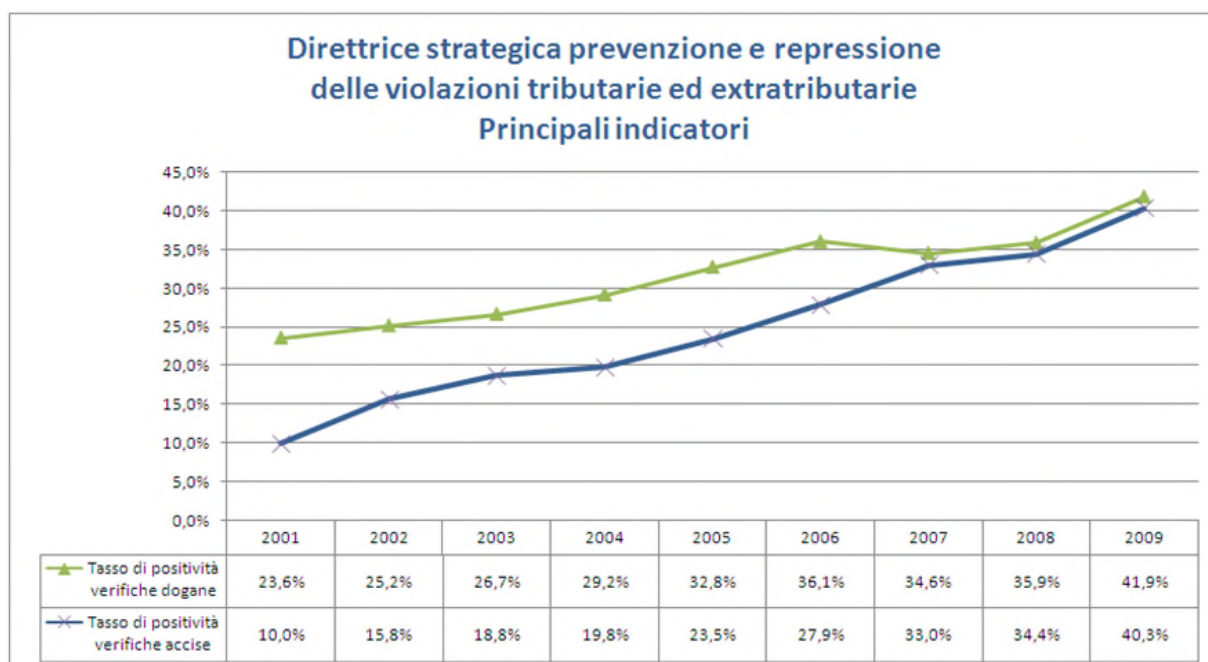
---

✓ il **Collegio dei revisori**, che esercita il controllo sull’amministrazione dell’Agenzia, sul rispetto della legge e dello Statuto, sulla tenuta della contabilità, sulla rispondenza del bilancio alle scritture contabili. È composto dal presidente e da due membri effettivi (oltre e due supplenti) iscritti nel registro dei revisori contabili.

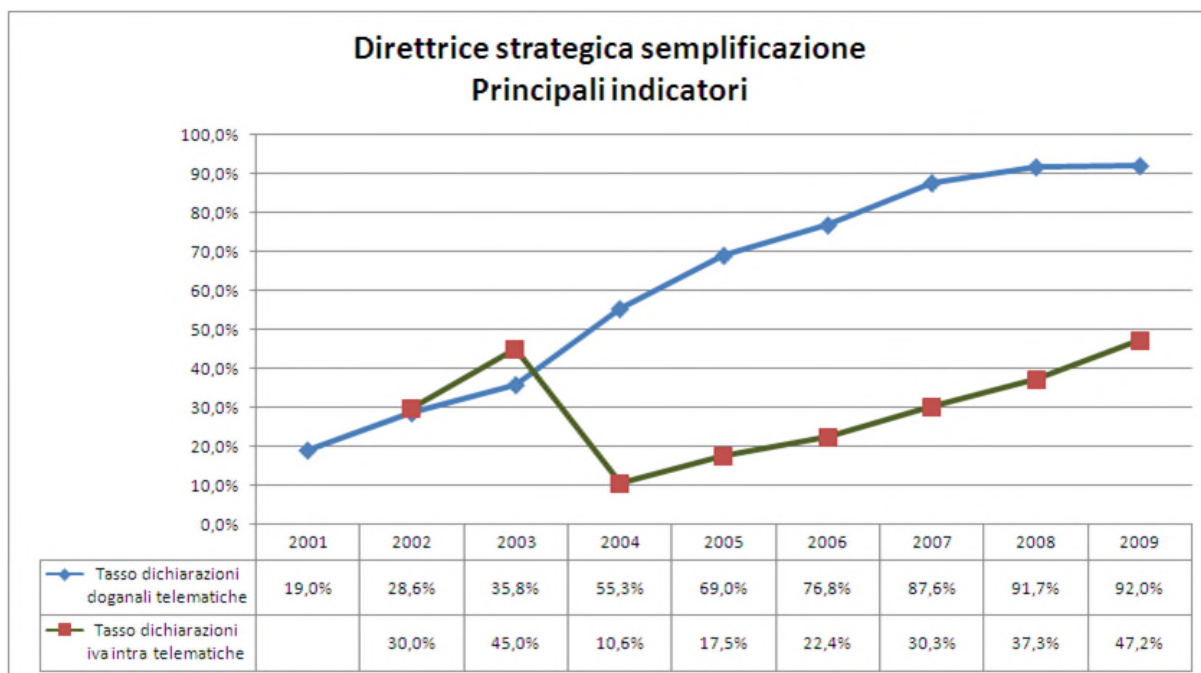
<sup>8</sup> Il rapporto con gli operatori economici è costantemente ricercato dall’Agenzia, ma nelle forme ordinate e ragionate dei tavoli permanenti di confronto.

processo di pianificazione si diluisce nel tempo tanto più è alto il rischio che gli obiettivi si adagino sui risultati in corso di maturazione. Ma se ciò succede, la convenzione perde per l’Agenzia il ruolo di termine di riferimento per la fissazione dei propri obiettivi, di stimolo al cambiamento e al miglioramento e all’incremento delle prestazioni. Non è opportuno, inoltre, che le convenzioni privilegino obiettivi troppo specifici e, tra quelli specifici, quelli più facilmente misurabili. Si tratta, talvolta, di obiettivi “strumentali”, la cui individuazione e il cui livello soddisfacente di realizzazione dovrebbero restare nella libera disponibilità dell’Agenzia, come parte della strategia autonomamente determinata per la piena rispondenza dell’agire dell’organizzazione alle finalità e agli indirizzi politici.

La fissazione di obiettivi ordinariamente raggiungibili (spesso legittimata perché tardiva), l’interferenza in politiche gestionali strumentali al raggiungimento delle finalità generali, unitamente al forte condizionamento diretto (extra convenzione) delle politiche del personale (su cui si torna immediatamente nel seguito) possono dar vita a un modello reale che si discosta da quello teorico e ne riduce i vantaggi.







Non tutti i risultati raggiunti in questi anni, peraltro, possono ricondursi alle virtù o ai limiti del modello “agenzia”, sia nella sua elaborazione teorica sia nella sua realizzazione effettiva. Per quanto riguarda l’Agenzia delle Dogane hanno sicuramente agito altri fattori. Innanzitutto, l’essere la dogana italiana parte di quella europea. L’Italia è uno dei sei paesi fondatori dell’Unione doganale europea, la cui istituzione – avviata a partire dalla firma del Trattato di Roma nel 1957 - è stata ultimata nel 1968. Con l’Unione doganale sono stati soppressi i dazi doganali applicabili agli scambi di merci tra i paesi membri della Comunità europea ed è stata creata una Tariffa doganale comune. Ciò che più rileva ai nostri fini è, tuttavia, il fatto che anche il fattore “Europa” ha giocato un ruolo positivo sul versante dell’innovazione amministrativa e della semplificazione. Notevoli sono stati i benefici – in termini di semplificazione e di ottimizzazione della capacità di controllo – connessi al confronto con le altre autorità doganali e alla progressiva informatizzazione dell’attività svolta dalle autorità doganali europee. E’ bene rilevare, peraltro, che l’Agenzia italiana non è stata soltanto all’altezza del ritmo imposto dall’Unione Europea, ma è stata poi protagonista di assoluto rilievo in campo internazionale.

Infine, va menzionato un elemento che non è del tutto estraneo al modello, anche se a rigore non nasce al suo interno, ovvero il sistema di valutazione dei dirigenti. Come derivazione del sistema di controllo di gestione volto, peraltro, a rafforzarne l’operatività, la valutazione dei dirigenti ha certamente prodotto risultati positivi: in particolare, è stata in grado di focalizzare l’attenzione sulle priorità e mobilitare, in funzione di quelle, le risorse. Anche sotto il profilo della capacità di differenziare, il sistema (o, per meglio dire, la gestione di esso) ha fornito risultati apprezzabili, soprattutto nel confronto con le altre amministrazioni pubbliche. Le modifiche introdotte nella gestione del sistema di valutazione negli ultimi anni ne hanno accentuato le capacità di differenziare e hanno anche incrementato il peso dei fattori qualitativi alla base della valutazione, rafforzando il legame di questo sottosistema con la ratio del modello complessivo che non guarda soltanto al conseguimento di obiettivi di breve periodo (si veda al riguardo l’appendice).

## 6. Le politiche del personale

Le politiche del personale dovrebbero rappresentare una delle principali leve gestionali per un'organizzazione orientata a perseguire risultati crescenti e con una crescente efficienza. Le agenzie dovrebbero poter individuare il fabbisogno strutturale di personale in ragione dei volumi di attività pianificati e, quindi, previsti; poter modulare l'impegno in funzione di punte stagionali o concentrazioni geografiche dell'attività e, quindi, poter acquisire risorse dall'esterno (strutturalmente o congiunturalmente) o mobilitare sul territorio quelle interne. Dovrebbero poter definire in completa autonomia le politiche di valutazione del personale, dirigenziale e non dirigenziale, anche in ragione del costo e dell'utilità relativa della valutazione, a sua volta non finalizzata semplicemente ad alimentare il sistema di incentivazione, ma anche altri sottosistemi decisionali, come quello di attribuzione degli incarichi o quello della formazione. Infine, dovrebbero poter contare, in ragione della notevole tecnicità di alcune attività, non solo su dirigenti di formazione "scolastica" e "universalista", ma anche su dirigenti e funzionari di formazione ed esperienza molto specifiche.

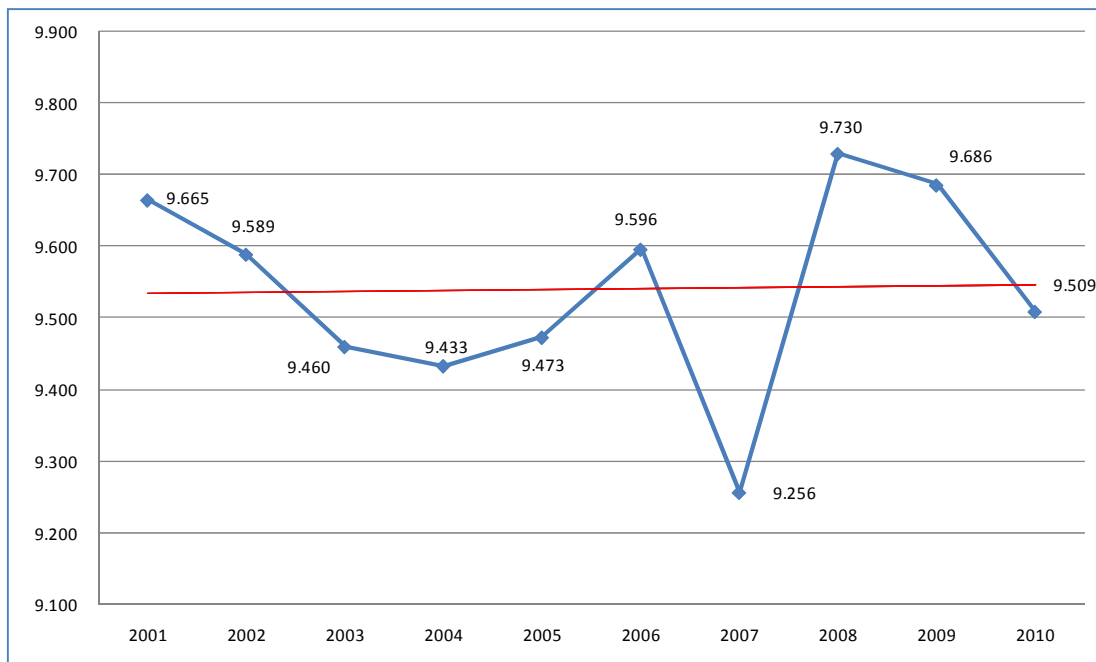
Ebbene, non sembra di poter dire che queste condizioni siano state sin qui assicurate alle Agenzie, eccezion fatta forse per l'ultima, conseguita in verità indirettamente (attraverso le cosiddette "reggenze"), ma mai introdotta nell'ordinamento con le modalità esplicite di un regime alternativo.

Si è già detto, per esempio, che le dotazioni organiche complessive dell'Agenzia non sono il risultato di una stima del fabbisogno ma l'esito piuttosto casuale dell'applicazione a una dotazione originaria (commisurata alle esigenze e anche alle inefficienze di un'altra epoca e di un altro modello organizzativo) di una successione di tagli lineari. Due elementi vanno rilevati nella descritta storia di tagli alle dotazioni organiche. Il primo è che questi tagli non hanno mai inciso sugli effettivi, il cui numero, mentre si dipanava la complessa vicenda che abbiamo descritta, seguiva una sua autonoma traiettoria (di sostanziale tenuta per oltre un decennio, poi negli ultimi anni di contrazione). Il secondo elemento è che né l'evoluzione del fabbisogno teorico di personale (le dotazioni organiche), né la dinamica degli effettivi hanno tenuto conto in alcun modo dell'andamento delle attività e della produttività. Il primo fattore, ovvero il carattere indolore dei tagli, ha, per così dire, mimetizzato il secondo (la dinamica erratica delle dotazioni e degli effettivi), come se si stesse trattando di amministrazioni statuarie, in grado al più di ripetere, anno dopo anno, la propria monotona performance cucita su una domanda immobile.

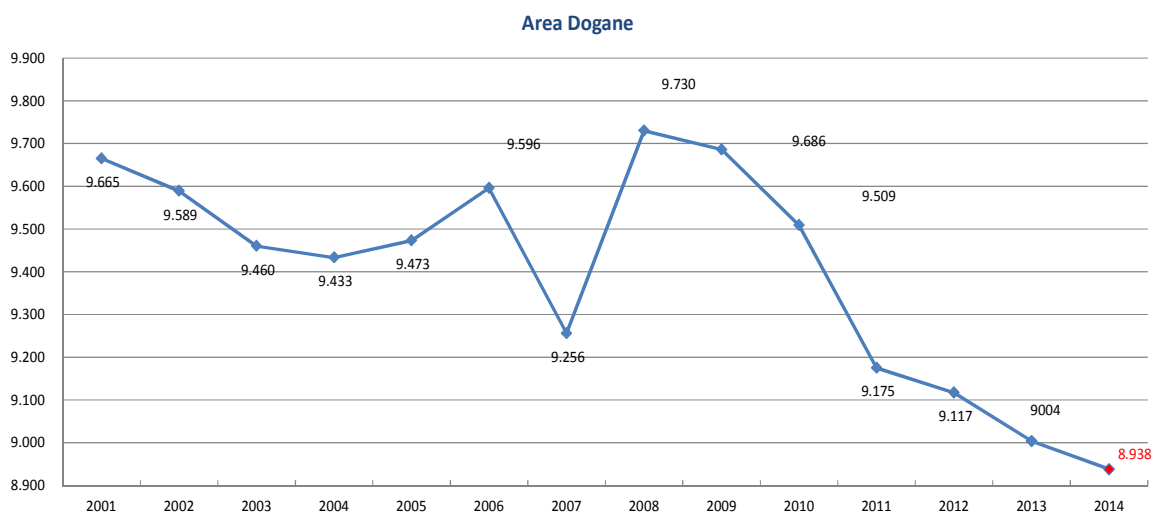
Un secondo esempio è rappresentato dalla dinamica erratica degli effettivi, generata dal lungo *iter* dei procedimenti che dalla decisione di acquisizione del personale conducono all'assunzione vera e propria e, più in generale, dall'insieme delle normative che variamente condizionano anche le politiche di mobilità interne alle pubbliche amministrazioni. Come si evince dal grafico che segue, nel primo decennio di vita, la possibilità di acquisire personale reclutato attraverso mobilità da altre amministrazioni o dall'esterno (in virtù di leggi speciali, negli anni 2006 e 2008), ha fatto sì che, pur in regime di rallentamento del *turn over*, l'Agenzia riuscisse a compensare con gli ingressi (circa 340 unità in media annua) il consistente flusso di uscite annuo (350 unità in media). Dal 2001 al 2010 sono state acquisite in mobilità oltre 1.500 unità di personale (il 55% del totale degli ingressi) da amministrazioni sottoposte al blocco delle assunzioni, contribuendo così alla razionalizzazione complessiva della pubblica amministrazione.

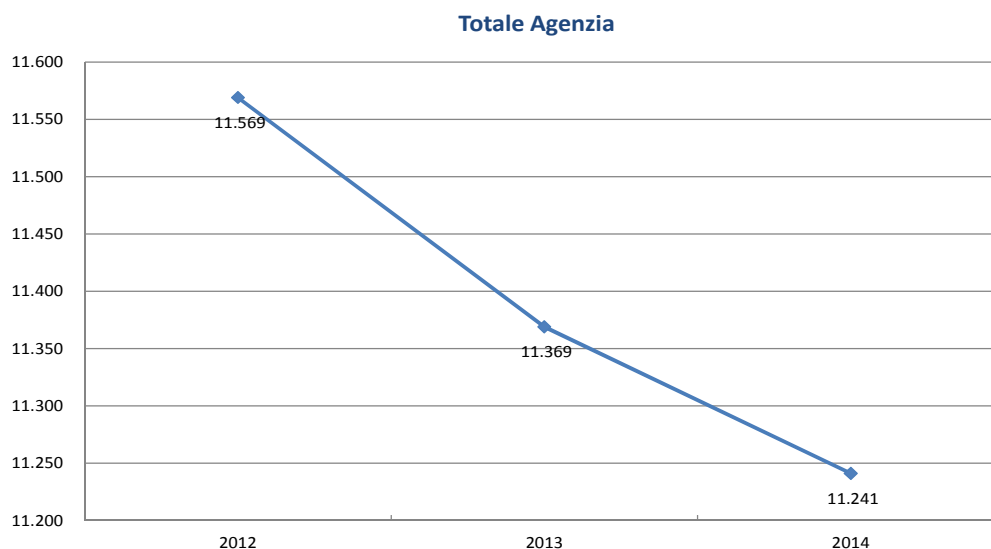
Figura 1 - Evoluzione del personale in servizio dell'Area dogane

a) fino all'anno 2010

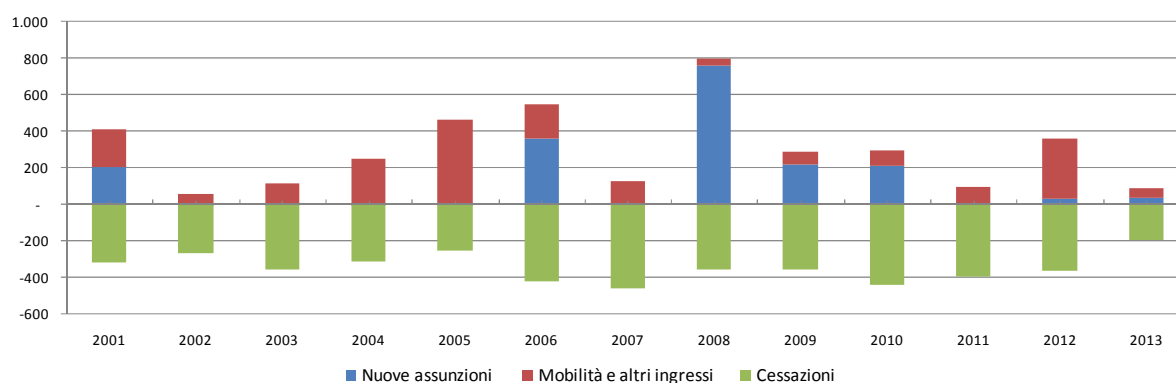


b) fino all'anno 2014





**Figura 2 – Area dogane - evoluzione delle uscite e delle entrate classificate per tipologia di ingresso**



A partire dall'anno 2010, peraltro, il numero degli effettivi è andato contraendosi in modo significativo e con continuità (figura 1-b). Tale riduzione non è stata l'effetto di un ordinato piano di efficientamento (che esigerebbe anche un ricorso significativo ad azioni di reclutamento dall'esterno non andando disgiunto da un'esigenza di ricambio generazionale), quanto piuttosto il risultato di una progressiva immobilizzazione delle leve a disposizione per l'acquisizione di personale, in presenza di flussi di uscita ancora consistenti (anche se in riduzione). Tale progressiva immobilizzazione è da ricondursi non soltanto alle disposizioni generali sul blocco delle assunzioni e sui limiti al *turn over*<sup>9</sup> quanto a norme specifiche che hanno "afflitto", in particolare, nel periodo in esame il settore delle Agenzie, come quella che

<sup>9</sup> Il quadro normativo sulle assunzioni, riguardante in generale la programmazione dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, è diventato negli anni più restrittivo e al contempo più complesso, in considerazione della nuova regolamentazione riguardante i pensionamenti, i trattenimenti e la mobilità. Per le amministrazioni centrali dello Stato la tecnica legislativa utilizzata è stata quella di prevedere percentuali minime di reintegrazione dei cessati, posticipando continuamente l'anno di superamento del regime limitativo delle assunzioni e prevedendo altresì un rafforzamento del principio del previo esperimento della mobilità.

ha previsto l'obbligo di attingere in via prioritaria rispetto ad altre azioni di reclutamento alla graduatoria dei cosiddetti "tirocinanti" dell'Agenzia delle Entrate<sup>10</sup>.

Quali sono le conseguenze di una dinamica degli effettivi che trascende, quantitativamente e qualitativamente, i fabbisogni commisurati al volume di attività (pianificato ed effettivo) lo si vede, per esempio, nel settore delle accise.

Negli anni seguenti alla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, i ruoli ministeriali hanno visto la progressiva riduzione, in taluni casi fino alla scomparsa, del personale di estrazione tecnica, sia con qualifica di funzionario sia di livello dirigenziale. L'Agenzia ha cercato di fronteggiare la situazione con bandi di assunzione dedicati. Sono stati assunti, negli anni, 50 ingegneri e per altrettanti si è in procinto di espletare un ulteriore reclutamento. Tuttavia, a seguito dei pensionamenti e in assenza di congruo ricambio, il personale addetto alle accise è passato da 1.903 unità del 2003 alle 926 unità attuali, con un decremento di circa il 50%, ben maggiore del calo del personale dell'Agenzia, contenuto al di sotto del 10%.

Quanto alla questione dei dirigenti, si nota nelle recenti polemiche nate a seguito della sentenza della Corte Costituzionale - che ha voluto mettere fine alla diversione dell'istituto della reggenza a fini di modifica surrettizia del meccanismo di accesso alla dirigenza - la tendenza a considerare i "reggenti" non come un insieme piuttosto casuale di eccellenti funzionari promossi sul campo, ma una sorta di "casta" favorita indebitamente nell'accesso a posizioni di responsabilità. In realtà, ripetute indagini della Corte dei Conti, a distanza di molti anni, e a vario titolo, non hanno mai ravvisato il fatto che la promozione sul campo sia stata il portato di logiche familistiche o clientelari di cooptazione. Al contrario, hanno avuto modo di apprezzare le procedure di selezione degli incaricati. Del resto, con quali risultati sarebbe stata compatibile una casta di inetti privilegiati?

Un punto di equilibrio nel confronto delle tesi contrapposte tra chi sostiene il modello di un'ascensione esclusivamente interna alla dirigenza delle Agenzie e chi ribadisce la necessità di rimettersi al reclutamento concorsuale è senz'altro quello dei concorsi speciali, i quali mentre aprono seriamente all'esterno, consentono di tener conto, nelle battute finali di una procedura concorsuale, anche dei titoli maturati sul campo. Orbene, l'Agenzia delle dogane, che pure in questi anni non ha trascurato nessuna delle modalità di acquisizione dei dirigenti dall'esterno (acquisendo dirigenti in mobilità e dirigenti provenienti dai concorsi della SNA in numero superiore alle quote obbligatorie) aveva deciso di acquisire tramite concorso speciale una quota di circa il 40% del proprio fabbisogno non ancora coperto, programmando un concorso ordinario per coprire il restante 60% dei posti vacanti. Il bando emanato dall'Agenzia per il concorso speciale è stato

---

<sup>10</sup> Articolo 4-*bis* del decreto legge n. 216/11 - così come modificato, da ultimo, dall'articolo 1, comma 4, lettera b-*bis* del decreto legge n. 150/2013. Sino al 30 giugno 2015, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, prima di effettuare assunzioni di personale con qualifica di funzionario amministrativo-tributario in terza area, era obbligata (da una previsione normativa più volte prorogata con il netto contrario avviso dell'agenzia stessa) ad attingere a un elenco di candidati che hanno partecipato - non superandola - a una sola fase di un concorso effettuato dall'Agenzia delle Entrate. Si trattava di candidati che, non avendo completato l'*iter* procedimentale previsto dal bando per l'assunzione, non erano né vincitori né idonei. Se l'Agenzia li avesse assunti direttamente non avrebbe rispettato il dettato costituzionale, secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso (articolo 97, 3° comma, della Costituzione). Al contrario, se si fosse provveduto all'effettuazione delle operazioni concorsuali mancanti (*stage* teorico pratico e prova orale), oltre a sostenere i relativi oneri, si sarebbe corso il rischio di illegittimità degli atti così perfezionati (essendo l'amministrazione che conclude la procedura ente diverso da quello che l'ha bandita).

ritenuto illegittimo dal TAR Lazio, che ha censurato il tentativo di specificare autonomamente e direttamente nel bando i criteri di accesso, in tesi riservati dalla legge a un regolamento governativo. L’Agenzia è stata così bloccata, ma se avesse atteso il regolamento a tutt’oggi non avrebbe ancora potuto bandire perché quel regolamento non è stato emesso. Sarebbe stata quindi, comunque, bloccata. Quanto al concorso ordinario, questo si è concluso nel luglio del 2014, ma ha dovuto subire una ridda di ricorsi. Sulla base di una recente ordinanza del Consiglio di Stato, il concorso dovrebbe riprendere a partire dalla correzione degli scritti. Con i due concorsi menzionati l’Agenzia aveva pianificato la copertura di tutte le posizioni dirigenziali scoperte.

Ritenere che il modello di reclutamento dei dirigenti possa essere quantomeno più articolato, e non far leva esclusivamente su una sola fonte di approvvigionamento (interna o esterna) non significa non avvertire comunque l’esigenza di muoversi all’interno della vigente cornice normativa.

## **7. Il decreto delegato**

Il recente decreto delegato varato dal Governo ha confermato, per l’amministrazione finanziaria, la struttura del modello “agenzia” (il modello della convenzione negoziata tra il Ministero e un Ente pubblico non economico dotato di autonomia) e ha ridefinito la missione delle Agenzie fiscali. Per l’Agenzia delle dogane e dei monopoli tale ridefinizione ha preso atto della evoluzione intervenuta in questi quindici anni e ha proiettato nei prossimi anni come finalità di sistema una filosofia d’intervento già in parte sperimentata. Alla filosofia del controllo unico già si ispira lo sportello unico doganale, fortemente voluto dall’Agenzia delle Dogane, e finalmente entrato negli ultimi anni nella fase decisiva della realizzazione. La riduzione della invasività dei controlli è stata perseguita con lo sviluppo delle tecniche di intelligence; in alternativa, la secca riduzione dei controlli avrebbe sacrificato sull’altare della correttezza dei traffici beni quali la sicurezza, la concorrenzialità dei mercati, la legittima protezione dell’industria nazionale. Lo sviluppo delle applicazioni informatiche ha consentito innanzitutto di elevare la qualità della comunicazione con il contribuente. Infine, anche l’adozione di indicatori complessi e di altrettanto articolati sistemi di valutazione non sono affatto estranei all’attuale organizzazione. Su tutti questi versanti si ritiene di aver fatto registrare negli anni passati significativi passi avanti e, certo, dal decreto delegato verrà una spinta importante nella medesima direzione.

Il decreto delegato esplicita inoltre una funzione di promozione dello sviluppo economico, sottolineando il contributo che deve venire dall’amministrazione sul versante della maggiore competitività delle imprese italiane e della maggiore attrattività della nostra economia territoriale per gli investimenti esteri. Questa sottolineatura potrà avere conseguenze importanti, legittimando con una indicazione strategica organica di rango normativo una linea di azione che pure, tra molte difficoltà, l’Agenzia ha cercato di perseguire. Nel passato una indicazione di questa natura avrebbe ben altrimenti supportato l’azione dell’Agenzia nella promozione dello sportello unico doganale. Anche per questa via, d’altra parte, si deduce l’esigenza di rafforzare quelle attività di intelligence che hanno consentito di passare a un sistema di controlli più mirati e selettivi.

A tale positiva ridefinizione della missione delle Agenzie, e dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in particolare, il decreto delegato ha accostato una altrettanto positiva revisione del meccanismo di incentivazione, tale da poter superare in prospettiva i ritardi nella erogazione degli incentivi.

Il decreto delegato ha poi previsto una riduzione minima del 10% della compagine dirigenziale. Una riduzione che guarda alle esigenze di contenimento della spesa richiamate nella legge delega, ma attraverso una sorta di taglio lineare.

Orbene, questa riduzione, che nel caso dell’Agenzia delle Dogane inciderebbe sulle posizioni dirigenziali non generali pone all’Agenzia ulteriori problemi oltre a quelli posti (sia pure in termini attenuati dalle misure organizzative tempestivamente assunte) dalla recente sentenza della Corte Costituzionale.

L’Agenzia può, attualmente, contare su 125 dirigenti di qualifica<sup>11</sup> che assicurano la copertura di circa il 50% delle posizioni attive. Questo tasso di copertura è tendenzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale, in virtù dell’attenta opera di distribuzione dei nuovi dirigenti che si è avuto cura di seguire negli ultimi anni proprio per contenere le conseguenze negative di una eventualità come quella che si è verificata con la recente sentenza della Corte<sup>12</sup>. Ciò ha consentito oggi l’attribuzione di incarichi *ad interim* per uffici il più possibile contigui territorialmente.

STRUTTURE TERRITORIALI	POSIZIONI DI II FASCIA ISTITUITE	POSIZIONI COPERTE AD INTERIM	% POSIZIONI COPERTE AD INTERIM	N° DIRIGENTI CON 1 UFFICIO AD INTERIM	N° DIRIGENTI CON 2 UFFICI AD INTERIM	N° DIRIGENTI CON 3 UFFICI AD INTERIM	N° DIRIGENTI CON 4 UFFICI AD INTERIM
PUGLIA, BASILICATA e MOLISE	14	7	50%	4		1	
EMILIA ROMAGNA e MARCHE	19	9	47%	7	1		
TOSCANA, SARDEGNA e UMBRIA	16	9	56%	3	3		
LIGURIA, PIEMONTE e VALLE D'AOSTA	22	13	59%	4	3	1	
LOMBARDIA	18	9	50%	7	1		
CAMPANIA e CALABRIA	16	8	50%	5		1	
SICILIA	13	6	46%	6			
LAZIO e ABRUZZO	14	7	50%	3	2		
VENETO e FRIULI VENEZIA GIULIA	17	9	53%	5			1
BOLZANO E TRENTO	5	2	40%	2			
<b>TOTALE AREA DOGANE (strutture territoriali)</b>	<b>154</b>	<b>79</b>	<b>51%</b>	<b>46</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>UFFICI TERRITORIALI DEI MONOPOLI</b>							
	16	6	38%	4	1		
<b>dirigenti in comando o fuori ruolo</b>				5			
<b>TOTALE AGENZIA (strutture territoriali)</b>	<b>170</b>	<b>85</b>	<b>50%</b>	<b>50</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

<sup>11</sup> Cinque dei 125 dirigenti di qualifica risultano all’attualità in comando o fuori ruolo.

<sup>12</sup> La sentenza, depositata il 17 marzo 2015, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 8, comma 24, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (nonché dell’articolo 1, comma 14 del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150 e dell’articolo 1, comma 8 del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192) che consentiva alle Agenzie fiscali di conferire in via provvisoria incarichi dirigenziali a funzionari della terza area al fine di fronteggiare la consistente carenza di personale dirigenziale nelle more della definizione delle procedure concorsuali avviate per il reclutamento di dirigenti.

Peraltro, nelle more dell'effettuazione dei concorsi che pure il decreto delegato ha previsto di poter accelerare (con una procedura che prevede solo gli esami), l'Agenzia, senza deflettere dagli obiettivi di contenimento della spesa, potrebbe essere più concretamente e semplicemente aiutata da misure che consentissero nelle medesime contenute percentuali una riduzione delle posizioni dirigenziali ma anche una parallela costituzione di posizioni organizzative non manageriali, tali da poter riflettere in modo più preciso, e quindi più economico, le esigenze di guida delle strutture e di assolvimento di compiti a forte contenuto tecnico-professionale.

Per quanto riguarda, infine, i concorsi, il decreto delegato favorisce un loro espletamento più celere, riconoscendo anche alle amministrazioni la facoltà di annullare le procedure già bandite. Resta comunque aperto il problema di come fronteggiare un periodo di transizione. Aspetto non affrontato nello schema di decreto delegato.



## IL CIRCUITO DOGANALE DI CONTROLLO

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in coerenza con la regolamentazione comunitaria e le relative linee di indirizzo, adotta, per lo svolgimento dei controlli sulle merci in importazione, esportazione e transito, una **metodologia di carattere selettivo su tutte le dichiarazioni** (da e per paesi terzi, escludendo, quindi, le operazioni tra i 28 paesi comunitari), fondata sul sistema di **analisi dei rischi**.

### *Le tipologie di controllo*

Il sistema, in base all'analisi dei rischi effettuata attraverso il "**Circuito doganale di controllo**" (CDC) e a quella locale segnala la tipologia di controllo cui sottoporre le dichiarazioni:

- controllo **fisico** delle merci (VM);
- controllo mediante l'ausilio degli "**scanner**" (a raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (CS);
- controllo **documentale** della dichiarazione e della documentazione allegata (CD);
- controllo **automatizzato** (CA), cioè la merce viene immediatamente rilasciata alla disponibilità della parte quando i parametri analizzati da sistema (compresa la presenza dei certificati e autorizzazioni richiesti) indicano la mancanza di rischi.

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

### *I profili di rischio*

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

*Le percentuali di controllo*

	Export		Import	
	Ordinarie	Domiciliate	Ordinarie	Domiciliate
Controllo Fisico	2,12%	0,19%	7,26%	1,23%
Controllo Scanner	0,28%	0,01%	0,28%	0,01%
Controllo Documentale	3,76%	1,17%	5,36%	1,06%
Solo controllo automatizzato con rilascio immediato della merce	93,85%	98,63%	87,09%	97,69%

*L'utilizzo degli Scanner e il sistema di analisi delle spedizioni marittime*

Proprio in ragione della disponibilità di una **rete di 29 Scanner**, della capacità di lettura delle informazioni connesse alle spedizioni import-export, nonché della possibilità di localizzare con una ragionevole precisione la posizione le navi mercantili e le merci da esse trasportate, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è stata inserita nel Dispositivo Interministeriale Integrato di Sorveglianza Marittima, coordinato dalla Marina Militare.

Nell'anno **2014**, con gli scanner, sono state effettuate **37.824 scansioni** le cui immagini sono memorizzate in una banca dati centrale.

### Lo Sportello Unico Doganale

Gli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle operazioni di import/export di tutte le tipologie di merce possono richiedere il coinvolgimento di 18 diverse amministrazioni e la presentazione di 68 differenti istanze contenenti informazioni e dati spesso identici o simili nella sostanza per il rilascio di autorizzazioni, permessi, licenze e nulla osta.

L'assenza di un efficace coordinamento tra le autorità competenti ad effettuare i controlli al momento dello sdoganamento può causare in capo alle aziende costi aggiuntivi dovuti alla ripetuta movimentazione delle merci e tempi più lunghi di giacenza in deposito dei container.

Costi e tempi del processo di sdoganamento sono quindi il risultato dell'interazione di tutti gli attori coinvolti a vario titolo nel "momento doganale" (Autorità Portuale, Terminalisti, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Servizio di Sanità Marittima, Servizio Veterinario, Servizio Fitopatologico, Corpo Forestale, Agenzie Marittime, Case di Spedizione, Spedizionieri Doganali, etc.).

Per queste ragioni, già prima che nell'ordinamento dell'Unione fosse introdotto un principio analogo, l'allora Agenzia delle Dogane propose la norma istitutiva dello Sportello Unico Doganale, inserita poi nella legge finanziaria per il 2004.

Lo Sportello Unico Doganale è stato attivato a luglio 2011 con le modalità transitorie previste dal decreto attuativo (DPCM 242/2010), in attesa del completamento del "dialogo telematico" tra tutte le amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento.

Oggi esso è attivo presso tutte le dogane e grazie all'interoperabilità con il Ministero della Salute gestisce oltre l'80% di tutte le operazioni che possono essere soggette ad un controllo effettuato da un'Amministrazione diversa dalla dogana.

Negli aeroporti, grazie allo Sportello Unico Doganale, si è ottenuta una significativa riduzione dei tempi e dei costi complessivi del "momento doganale"<sup>13</sup>.

Grazie allo sportello unico **la dichiarazione può essere presentata prima del rilascio dei certificati/ nulla-osta e i controlli di competenza delle altre amministrazioni sono eseguiti contestualmente agli eventuali controlli doganali, riducendo così anche i costi di movimentazione dei container.**

Quanto già realizzato dall'Agenzia anticipa le disposizioni del *Codice Doganale dell'Unione* che all'art. 47 auspica la realizzazione della *single window doganale*.

---

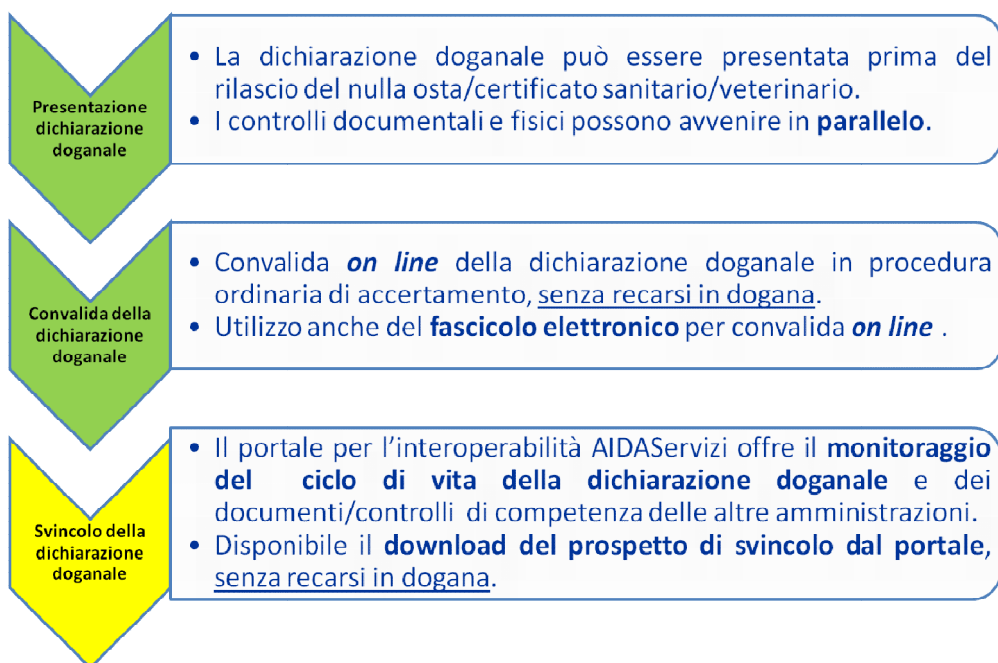
<sup>13</sup> **Valutazioni fornite da AICAI** (Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali)

Tempi di risposta migliorati del **60%**, Eliminazione della carta in fase di richiesta Nulla Osta sanitario, Visite congiunte Sanità/Dogana, Maggior controllo sullo status della spedizione grazie al nuovo portale dello Sportello Unico, Maggiore velocità nella richiesta di documentazione aggiuntiva necessaria, Ottimizzazione dei processi dell'operatore con integrazione delle risposte di AIDA con i propri sistemi gestionali

Peraltro, durante il Semestre di Presidenza italiana del Consiglio UE, il 14 e 15 ottobre 2014 si è tenuto a Venezia un Seminario ad alto livello sul futuro della Dogana Elettronica e la realizzazione della Single Window nell'Unione Doganale che si è concluso con una dichiarazione finale - poi tradotta formalmente in Conclusioni del Consiglio, dalla quale è emerso l'impegno degli Stati membri e della Commissione europea a trovare un accordo entro il 2015, al fine di elaborare un piano di azione e di tracciare una road map per lo sviluppo di uno Sportello Unico doganale nell'Unione Europea.

Si è trattato di un positivo traguardo per l'Amministrazione doganale italiana, in quanto si è riconosciuto a livello europeo il modello di Sportello Unico doganale già realizzato a livello nazionale.

## I recuperi di efficienza connessi allo sportello



**Attività dei laboratori chimici**

Con le loro 15 sedi diffuse su tutto il territorio nazionale, i Laboratori chimici dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli costituiscono un polo tecnologicamente avanzato, una figura super partes in grado di garantire con eguale cura istituzioni e consumatori.

I Laboratori chimici doganali applicano un Sistema di Qualità conforme alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025:2005 e sono accreditati dall’ente nazionale ACCREDIA per un numero di prove superiore a 560.

Ogni laboratorio è specializzato in uno o più settori merceologici ed è collegato con tutti gli altri e con gli Uffici Centrali tramite sistemi di videoconferenza ad alta definizione.

Attraverso il sistema informatico SISLAB, integrato in ambiente AIDA, i campioni vengono automaticamente indirizzati verso il laboratorio specializzato più disponibile, per mezzo di un sofisticato algoritmo di assegnazione, assicurando in tal modo la riduzione dei tempi di attesa dell’analisi. Un vettore nazionale provvede al recapito fisico del campione. All’interno del laboratorio, ogni campione soggetto a controlli analitici è gestito informaticamente dall’applicativo LIMS (Laboratory Information Management System) interfacciato con il sistema SISLAB.

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

Dal marzo 2015 l’Agenzia dispone anche di un laboratorio chimico mobile a supporto dei funzionari doganali impegnati nelle operazioni di verifica delle operazioni di import/export, mediante un celere riscontro sulla natura dei prodotti sottoposti a esame scientifico, fornendo così un servizio a maggior tutela degli interessi della Comunità Europea.

*Totale dei campioni pervenuti e analizzati (\*) – Anno 2014*

	<i>Istituzionali</i>		<i>Certificazioni</i>		<i>Altri Enti (**)</i>		<i>TOTALI</i>	
	<i>PERVENUTI</i>	<i>ANALIZZATI (*)</i>	<i>PERVENUTI</i>	<i>ANALIZZATI (*)</i>	<i>PERVENUTI</i>	<i>ANALIZZATI (*)</i>	<i>PERVENUTI</i>	<i>ANALIZZATI (*)</i>
BARI	945	918	104	104	2.141	2.064	3.190	3.086
BOLOGNA	1.517	1.535	198	198	856	885	2.571	2.618
CAGLIARI	501	531	344	344	1.583	1.681	2.428	2.556
CATANIA	1.304	1.288	656	656	4.455	4.395	6.415	6.339
GENOVA	546	574	3.908	3.912	1.392	1.392	5.846	5.878
LIVORNO	1.891	1.929	151	151	2.024	2.030	4.066	4.110
MILANO	2.409	2.537	543	554	2.143	2.209	5.095	5.300

NAPOLI	663	686	1.973	2.030	742	752	3.378	3.468
PALERMO	1.279	1.279	812	813	1.683	1.683	3.774	3.775
ROMA	1.835	1.981	305	341	2.580	2.566	4.720	4.888
SAVONA	132	132	1.447	1.448	1.092	1.083	2.671	2.663
TORINO	1.683	1.779	168	170	1.868	1.901	3.719	3.850
TRIESTE	482	481	900	900	943	944	2.325	2.325
VENEZIA	1.117	1.260	140	187	1.405	1.509	2.662	2.956
VERONA	1.521	1.652	129	140	1.650	1.668	3.300	3.460
<b>TOTALI</b>	<b>17.825</b>	<b>18.562</b>	<b>11.778</b>	<b>11.948</b>	<b>26.557</b>	<b>26.762</b>	<b>56.160</b>	<b>57.272</b>

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

(\*\*) Analisi non a pagamento per conto di altri enti: GdF, Min. ambiente, ecc.

#### Totale dei campioni suddivisi per categorie merceologiche – Anno 2014

	PERVENUTI	ANALIZZATI (*)	NON CONFORMI
PRODOTTI ALCOOLICI	7.935	8.092	303
OLI e GRASSI	2.691	2.744	161
ALIMENTAZIONE UMANA E ANIMALE	10.513	10.721	137
PRODOTTI INORGANICI	935	954	107
PRODOTTI PETROLIFERI	11.940	12.176	660
PRODOTTI ORGANICI E FARMACEUTICI	415	423	53
PRODOTTI INDUSTRIALI	1.728	1.762	345
METALLI PREZIOSI – MATERIALI GEMMOLOGICI	1.506	1.536	8
STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE	18.299	18.662	18.662
OGM	199	203	18
<b>TOTALI</b>	<b>56.160</b>	<b>57.272</b>	<b>20.454</b>

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

## Attività di carattere internazionale

### Unione Europea



#### *Semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE*

L'Agenzia è stata impegnata nell'attuazione del Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea che prevedeva per l'area dogane, due principali settori di intervento: Giustizia e Affari Interni; Cooperazione doganale. Le attività hanno visto coinvolta l'Agenzia rispettivamente nel gruppo di lavoro *Customs Cooperation Working Party* e nell'ambito del settore Competitività quello *Customs Union Working Party*.

#### *Unione Doganale*

I principali risultati conseguiti durante la Presidenza italiana sono:

- accordo con il Parlamento europeo sulla Proposta di Revisione del Regolamento (CE) n. 515/97 sulla mutua assistenza tra le autorità doganali degli Stati membri e la Commissione, per la corretta applicazione della legislazione doganale agricola. Il regolamento consente di migliorare l'efficacia degli strumenti di condivisione delle informazioni e quindi affinare l'analisi dei rischi in particolare mediante la creazione di due nuove banche dati informatiche: il *Container Status Message Directory* e l'*Import, Export, Transit Directory*;
- Proposta di Direttiva relativa al quadro giuridico dell'Unione in materia di infrazioni e sanzioni doganali: la Presidenza italiana ha superato l'opposizione di alcuni SM alla discussione della Proposta, individuando una metodologia di trattazione della materia per capisaldi che continuerà nell'ambito del Trio di Presidenze. L'obiettivo era quello di far progredire il negoziato necessario per il raggiungimento di una migliore uniformità nella materia;
- adozione di due regolamenti tariffari che hanno modificato il Reg.(UE) n.1387/2013 e il Reg. (UE) n.1388/2013;
- adozione delle Conclusioni del Consiglio sulla strategia e sul piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali: La Presidenza italiana, grazie all'impegno assunto dal Consiglio dell'UE, ha dato la giusta rilevanza alla cooperazione tra le autorità doganali nella gestione del rischio nel settore assai rilevante delle violazioni transnazionali, come quelle della sottofatturazione e della violazione della proprietà intellettuale, dove l'Agenzia si è particolarmente distinta in questi ultimi anni;
- adozione delle Conclusioni del Consiglio sulla relazione speciale della Corte dei conti europea n. 2/14 riguardante gestione dei regimi degli scambi preferenziali;

- adozione delle Conclusioni del Consiglio sulla dogana elettronica e sull'attuazione dello sportello unico nell'Unione europea: positivo traguardo questo per l'amministrazione doganale italiana, raggiunto mediante il riconoscimento a livello UE del modello di sportello unico doganale già realizzato a livello nazionale. Nel testo emerge l'impegno degli Stati membri e della Commissione a trovare un accordo entro il 2015 per l'elaborazione di un piano di azione e di una *road map* per lo sviluppo di uno Sportello Unico doganale nell'Unione Europea.

L'Agenzia, nel processo di definizione della legislazione dell'Unione Europea, ha inoltre fornito significativi contributi su:

- sviluppo dei lavori relativi agli atti delegati e di esecuzione del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio volto ad istituire il Codice Doganale dell'Unione Europea - UCC (Reg. UE 952/2013);
- "Pacchetto Marchi" (Reg. CE n. 207/2009 e Direttiva 2008/95/CE), gestito dalla P.d.C.: accordo con il Parlamento Europeo su una maggiore tutela della PI anche nelle fasi di transito delle merci.

#### *Cooperazione Doganale*

L'Agenzia coopera con le forze di polizia, partecipando al Customs Cooperation Working Party per la realizzazione delle attività del 7° Piano d'Azione, in materia di sicurezza dell'Unione anche in connessione con i fenomeni di criminalità organizzata.

Alcune delle Azioni previste nel Piano sono giunte a conclusione con la formulazione di importanti proposte di Raccomandazioni alla Commissione europea e agli Stati Membri (tra le altre, in materia di sotto-fatturazione e per l'organizzazione di future operazioni doganali congiunte (in materia di IVA-regime 42 e crimini ambientali).

Nel Semestre di Presidenza, l'Agenzia ha guidato l'Operazione Doganale Congiunta "WAREHOUSE II" in materia di frodi sulle spedizioni di prodotti soggetti ad accisa (tabacchi e bevande alcoliche) effettuate nell'ambito del regime del transito o di altri regimi sospensivi.

#### *Relazioni con altri Organismi internazionali*

L'Agenzia in qualità di membro dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane, partecipa ai lavori di numerosi comitati e strutture dell'OMD tra i quali quelli del Consiglio di cooperazione doganale, della Commissione di politica generale, del Comitato tecnico permanente e di quello per la *Capacity Building*.

In occasione della Conferenza internazionale OMD sulle entrate (giugno 2014) l'Agenzia è stata invitata quale relatrice per un approfondimento sul tema del valore in dogana all'interno del più generale contesto di collaborazione tra autorità fiscali e doganali.

L'Agenzia ha preso parte a quattro importanti operazioni doganali congiunte sotto l'egida OMD:

1. PANGEA VII, per il contrasto del traffico illecito di prodotti farmaceutici contraffatti;



2. COSMO, contro la circolazione illecita di beni di natura strategica;
3. GOL 14, per la lotta alla contraffazione e pirateria;
4. CHANNEL GATE per la lotta alla contraffazione e alla pirateria.

*Attività di cooperazione internazionale ed assistenza tecnica*

L'Unione Europea finanzia diversi progetti per favorire il rafforzamento della capacità amministrativa e operativa delle dogane di alcuni Paesi con i quali è attivo un considerevole scambio commerciale o di quelli che intendono aderire all'UE. Periodicamente vengono banditi dei tender o gemellaggi nell'ambito dei quali le dogane dei Paesi membri possono candidarsi presentando un proprio progetto operativo (eventualmente in raggruppamento con altre dogane o partner privati).

Negli ultimi anni all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono stati aggiudicati numerosi tender o gemellaggi e i relativi finanziamenti.

*Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti conclusi*

	<b>ANNO</b>	<b>PROGETTO</b>
1	2005-2006	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale slovacca
2	2005-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale del Regno del Marocco (Agenzia e MISE)
3	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale della Repubblica di Tunisia
4	2006-2008	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale del Regno Hashemita di Giordania
5	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale polacca
6	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale bulgara
7	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale ungherese
8	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale slovacca
9	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale libanese
10	2007-2008	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale lituana

11	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale croata
12	2007-2009	Progetto "Mezzogiorno-Balcani"
13	2008-2009	Progetto TACTA
14	2008-2009	Progetto SEMS
15	2008-2010	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale turca in materia di NCTS
16	2008-2010	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale turca in materia di ITMS
17	2009-2011	Progetto per il <i>"Supporto Regionale per l'aggiornamento, l'implementazione ed il monitoraggio delle strategie per la Gestione Integrata delle Frontiere e lo sviluppo di iniziative regionali e transfrontaliere"</i>
18	2010-2012	Gemellaggio con la Serbia in materia di rafforzamento della capacità amministrativa ed operativa dell'Amministrazione doganale e di quella fiscale
19	2010-2011	Progetto in materia di "esercizio regionale sui blueprints doganali e fiscali"
20	2011	Gemellaggio con l'Amministrazione doganale turca in materia di laboratori chimici
21	2010-2012	Progetto in materia di "assistenza tecnica per lo sviluppo della roadmap per la gestione delle frontiere e per la realizzazione di uno studio dei punti di frontiera" a favore del Governo turco
22	2010-2013	Gemellaggio con la Georgia in materia di rafforzamento dei Servizi doganali, sanitari, veterinari e fito-sanitari
23	2012	Gemellaggio con le Dogane albanesi concernente il "rafforzamento della capacità amministrativa e operativa".
24	2011-2012	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale croata in materia di gestione dei rischi
25	2010-2013	Nuovo Progetto "Dogane Area Balcanica"
26	2010-2014	Progetto SEED ( <i>Systematic Electronic Exchange of Data</i> )
27	2012 - 2014	Gemellaggio con il Libano in materia di modernizzazione dei processi di sdoganamento
28	2012 - 2014	Gemellaggio con l'Albania concernente il rafforzamento della capacità amministrativa ed operativa delle Amministrazione doganale albanese
29	2012 - 2013	Progetto di Cooperazione doganale Italia – Libia

30	2013-2014	Progetto di Cooperazione doganale Italia – Siria
31	2012 -2013	Programma europeo Hercule II nel settore della lotta alla frode

*Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti in corso*

	ANNO	PROGETTO
1	2013 - 2016	Programma europeo “Heroin Route II” concernente il rafforzamento ed il supporto alla lotta al traffico di eroina ed al crimine organizzato lungo la c.d. “Heroin Route”.
2	2014 - 2016	Gemellaggio con il Kosovo finalizzato all’ammodernamento dell’organizzazione e delle procedure doganali, in linea con gli standard europei ed internazionali
3	2014 - 2016	Progetto europeo CIVIC ( <i>Common Intervention on Vulnerability in Chains</i> ) finalizzato alla conduzione di un’analisi approfondita delle filiere dei rifiuti, dell’agroalimentare e delle specie protette in via di estinzione
4	2015 - 2018	Programma europeo Horizon 2020 - progetto BODEGA finalizzato a migliorare l’approccio alle operazioni di controllo frontaliero, sviluppando metodologie, strumenti e prassi operative per rendere più efficaci i controlli
5	2015 - 2018	Programma europeo Horizon 2020 – progetto C-BORD finalizzato a sviluppare strumenti innovativi per i controlli doganali che - combinando le tecnologie non-intrusive a raggi-X di tipo avanzato per la diagnosi dei rischi in dogana
6	2015-	Gemellaggio con l’Albania concernente il transito e le relative attività di antifrode e intelligence per prevenire frodi e illeciti nello stesso settore (in fase di predisposizione il piano di lavoro)

*Attività di cooperazione e assistenza tecnica - iniziative progettuali*

	<b>STATO</b>	<b>PROGETTO</b>
1	In fase di valutazione della proposta tecnica	Gemellaggio con la Turchia in materia di miglioramento delle capacità tecniche ed amministrative dei Laboratori chimici doganali
2		Gemellaggio con la Turchia in materia di armonizzazione della legislazione relativa alla riscossione dell'obbligazione doganale ed al rimborso/sgravio dei dazi
3		Gara europea per l'assistenza tecnica ai Segretariati regionali dei Centri di Eccellenza CBRN in Georgia, Marocco e Kenya
4		Gara europea in materia di "assistenza tecnica ai fini dell'attuazione del regolamento sull'importazione ed esportazione di sostanze chimiche pericolose" a favore del Governo turco
5	In fase di predisposizione proposta tecnica	Gara europea in materia di "assistenza tecnica per l'applicazione e la tutela dei diritti di proprietà intellettuale"
6	In fase di valutazione manifestazione di interesse	Gara europea per l'assistenza tecnica per la ristrutturazione organizzativa e la gestione delle risorse umane relativa all'ammodernamento dell'Amministrazione doganale turca

## L'attuale offerta di servizi doganali digitali

### Lo sportello unico doganale

E' operativo dal 2008 con il Ministero dello Sviluppo Economico (per titoli AGRIM ed AGREX), dal 2011 con il Ministero degli Affari Esteri (licenze per l'importazione/esportazione dei materiali di armamento). A febbraio 2013 è stata attivata l'interoperabilità con il Ministero della Salute, ed estesa progressivamente su tutto il territorio nazionale. Il **Ministero della Salute** ha competenza per circa **l'80% dei certificati/nulla osta necessari allo sdoganamento**, pertanto sono state risolte gran parte delle criticità e ridotti tempi e costi. Grazie allo sportello unico la dichiarazione può essere presentata prima del rilascio dei certificati/ nulla-osta e i controlli di competenza delle altre amministrazioni sono eseguiti contestualmente agli eventuali controlli doganali, riducendo così anche i costi di movimentazione dei container. Anche negli scali aeroportuali ha determinato drastici risparmi di tempo (7 ore lavorative a fronte dei 3 giorni necessari in precedenza).

Ulteriori miglioramenti derivano dall'adesione allo Sportello delle altre amministrazioni non ancora presenti. In tal modo si completa la digitalizzazione di tutti i processi autorizzativi con un ulteriore recupero di efficienza, incidendo sui tempi della fase operativa.

Si evidenzia, inoltre, che molti operatori continuano ad adottare, nei confronti dei clienti che intendono effettuare delle spedizioni, una prassi contrattuale basata su clausole che non tengono conto delle opportunità offerte dallo sportello unico doganale. La modifica dei modelli contrattuali in relazione alle semplificazioni offerte estenderebbe il ricorso allo sportello unico consentendo un recupero di costi e di efficienza.

SPORTELLO UNICO DOGANALE	
Margini di miglioramento a breve	Azioni necessarie
L'adesione allo Sportello delle amministrazioni non ancora presenti, consentirebbe di completare la digitalizzazione di tutti i processi autorizzativi con un ulteriore recupero di efficienza.	Forte segnale politico per il completamento dello sportello unico doganale verso le Amministrazioni che non hanno ancora aderito.  Adeguamento dei piani strategici e operativi delle amministrazioni che non hanno ancora aderito alle semplificazioni proposte.
Estensione della platea degli operatori/intermediari che utilizzano lo sportello unico, con recuperi di costi e di efficienza per i soggetti che richiedono servizi logistici	Modifica delle prassi contrattuali adottate dagli operatori/intermediari in modo da tenere conto delle opportunità offerte dallo sportello unico.  Impulso, da parte delle Associazioni di categoria, alla promozione, presso i propri associati, delle opportunità offerte dallo Sportello.

## **e-manifest (manifesto elettronico delle merci)**

L'Agenzia ha introdotto da tempo il manifesto elettronico (e-manifest) delle merci in arrivo (e-MMA) e delle merci in partenza (e-MMP), **ancora in via di definizione a livello comunitario e non presente in altri Stati Membri.**

L'e-manifest è operativo nel sistema doganale AIDA dal 2003 e ha costituito la preconditione per importanti evoluzioni:

- per lo sviluppo delle procedure di sdoganamento in mare, descritte nel seguito;
- per l'integrazione tra il National Maritime Single Window e lo Sportello Unico Doganale;
- più in generale, per la digitalizzazione dell'intera catena logistica.

## **Sdoganamento in mare**

Le procedure di preclearing presso i porti italiani sono operative dal 2010. Ad ottobre 2013 le procedure di preclearing sono state aggiornate e sostituite dallo Sdoganamento in mare, ad oggi attivo in 14 sezioni doganali operative nei principali porti italiani.

Grazie allo Sportello Unico Doganale che consente la presentazione della dichiarazione prima del rilascio delle certificazioni/nulla-osta di competenza di altre Amministrazioni e alla disponibilità del sistema di monitoraggio del traffico navale attuato dalle Capitanerie di Porto, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in stretta collaborazione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, ha realizzato una nuova procedura per anticipare la presentazione/accettazione della dichiarazione doganale anche per le merci che richiedono certificazioni di competenza di Amministrazioni per le quali è attiva l'interoperabilità nell'ambito dello Sportello Unico Doganale (Sdoganamento in mare).

Con lo sdoganamento in mare, è possibile anticipare l'invio della dichiarazione doganale non appena la nave su cui viaggia la merce è monitorata dall'Autorità Marittima. Ne consegue che i container, all'atto dello sbarco, possono essere direttamente indirizzati alle aree di verifica, se soggetti a controllo, ovvero lasciare immediatamente lo spazio portuale.

Grazie allo sdoganamento in mare, si apprezzano già cruciali recuperi di efficienza sebbene la procedura non possa dispiegare appieno i suoi effetti in quanto applicabile soltanto alle merci sottoposte a misure di controllo/certificazioni di competenza di Amministrazioni che hanno aderito allo Sportello Unico Doganale.

Inoltre, l'attivazione dello sdoganamento in mare ha fatto risaltare alcuni nodi critici del ciclo portuale. Gli operatori lamentano scarsa sensibilità da parte di alcune Agenzie Marittime che, nell'attesa dell'automazione del *delivery order*, non rispondono adeguatamente, vanificando lo sdoganamento anticipato.

### **SDOGANAMENTO IN MARE**

#### **Margini di miglioramento a breve**

Lo sdoganamento in mare non dispiega appieno i suoi effetti in quanto applicabile solo alle merci sottoposte a misure di controllo/certificazioni di competenza di Amministrazioni che hanno aderito allo Sportello Unico Doganale. L'integrazione nello

#### **Azioni necessarie**

Forte segnale politico per il completamento dello sportello unico doganale verso le Amministrazioni che non hanno ancora aderito.

Adeguamento dei piani strategici e operativi delle

Sportello di tutti i procedimenti delle altre amministrazioni consentirebbe di sdoganare in mare volumi maggiori di merci.	amministrazioni che non hanno ancora aderito alle semplificazioni proposte.
Il processo per il ritiro del container nel porto di arrivo si conclude con il cosiddetto “delivery order” e varia da porto a porto, in relazione al grado di automazione delle procedure rese disponibili dalle Autorità portuali, nell’ambito dei Port Community System (PCS). Nel caso di procedura totalmente automatizzata, il rilascio del delivery order avviene in circa 2 ore, a fronte di tempi molto dilatati e variabili nel caso di procedure cartacee.	Richiedere alle Autorità portuali di intervenire sulle Agenzia marittime per favorire l’adozione dello sdoganamento in mare.  Effettuare un’indagine, presso le Autorità portuali, sul livello attuale di automazione dei porti (PCS) con particolare riferimento all’automazione dei varchi (Gate Automation).

**Lo sdoganamento in volo è attivo dal 2008** grazie alla collaborazione con il settore dei Corrieri Aerei e con Assaeroporti.

**Lo sdoganamento telematico all’esportazione H24** è possibile, dal 2012, per gli operatori certificati AEO (Authorized Economic Operators). **Per estendere operatività H24 anche all’importazione, e per tutti gli operatori economici**, l’Agenzia ha proposto la norma poi inserita nel D.L “Destinazione Italia:<sup>14</sup>

*” 2. All'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, dopo le parole: «di transito.» e' aggiunto il seguente periodo: «Con determinazione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono individuati gli uffici doganali in cui l'operativita' di cui al precedente periodo e' assicurata anche per l'espletamento dei controlli e delle formalita' inerenti le merci che circolano in regimi diversi dal transito, a condizione che nell'ufficio doganale la consistenza del personale in servizio sia superiore a quella dell'anno precedente in misura tale da garantire la copertura dell'orario prolungato.».*

**Per dar corso a quanto previsto dalla norma citata occorre ora che l’Agenzia sia messa in grado di attivare le necessarie procedure di mobilità esterna.**

SDOGANAMENTO H24	
Margini di miglioramento a breve	Azioni necessarie
L’estensione dello sdoganamento H24 all’importazione e a tutti gli operatori consentirebbe un incremento dei volumi di merci movimentati e una ottimizzazione dei flussi di merci in transito nei porti.	L’Agenzia deve essere messa in grado di attivare le necessarie procedure di mobilità esterna per incrementare il personale disponibile

<sup>14</sup> Convertito nella legge n. 9/2014

## **Semplificazioni procedurali basate sul monitoraggio fisico delle merci e dei mezzi di trasporto.**

---

A partire dal 2008, l’Agenzia ha avviato una serie di iniziative di innovazione per l’introduzione di semplificazioni procedurali e di nuove tecnologie, nell’ottica della semplificazione del ciclo import/export e della decongestione degli spazi portuali.

Il potenziamento dell’offerta portuale, infatti, passa inevitabilmente per la capacità del sistema porto di “essere in rete”. I modesti spazi a disposizione per lo stoccaggio dei porti urbani e la necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresentano le maggiori difficoltà, è quindi necessario considerare soluzioni che consentano alla realtà portuale di integrarsi con una rete logistica più ampia ed efficiente.

In questa direzione si muove l’accordo di collaborazione con UIRNET, finalizzato alla realizzazione di un sistema per il “monitoraggio documentale e fisico delle merci in movimento”. La tracciabilità e rintracciabilità a tutto campo costituiscono gli elementi chiave per un monitoraggio in tempo reale della rete logistica che consenta di ottimizzare i flussi di merci, l’uso degli spazi disponibili con una complessiva maggiore efficienza operativa ed un conseguente contenimento dei costi legati alla logistica.

Nell’ambito del progetto, l’Agenzia ha siglato un accordo di collaborazione con il CCR (Centro Comune di Ricerca) della Commissione Europea, con l’obiettivo di individuare soluzioni innovative basate su tecnologie a radiofrequenza (sigilli elettronici RFID) per suggellare i container e controllarne a distanza la movimentazione.

Le prime sperimentazioni operative sul monitoraggio delle merci e dei mezzi hanno riguardato:

- l’introduzione, a partire dal 2008, su Genova - Rivalta di una procedura per la movimentazione dei container, su treno, tra le aree portuali ed i magazzini di temporanea custodia situati presso spazi esterni ai porti, ma rientranti comunque nella competenza territoriale dell’Ufficio delle Dogane portuale (primo pilota di corridoio ferro).
- l’introduzione, a partire dal 2009 grazie all’accordo di collaborazione tra UIRNet ed Agenzia delle Dogane, di una semplificazione per i soggetti AEO (Operatori Economici Autorizzati) che operano in procedura domiciliata per il trasferimento dei container da sottoporre a verifica fisica presso luoghi autorizzati esterni all’area portuale, attraverso un corridoio controllato dalla Piattaforma Logistica Nazionale.

L’evoluzione delle sperimentazioni operative ha portato alla definizione di un modello nazionale di “Fast Corridor”.

### **I “Fast Corridor”**

---

I “Fast Corridors” (corridoi controllati), sviluppati nell’ambito del progetto il Trovatore, rappresentano nuove soluzioni procedurali e tecnologiche per razionalizzare il ciclo logistico e rafforzare nel contempo i controlli, dallo sbarco alla destinazione finale e dal luogo di carico all’imbarco, abbinando al monitoraggio documentale delle operazioni il tracciamento elettronico delle merci, attraverso sistemi di geolocalizzazione. Il modello di Fast Corridor consente il trasferimento dei container dal nodo portuale di sbarco al nodo logistico di destinazione esterno; il requisito fondamentale è rappresentato dall’attivazione del dialogo telematico da parte del nodo di destinazione, che può ricevere le merci di competenza senza dar corso ad ulteriori formalità.

Sul piano operativo, nell’ambito dell’iniziativa “Banchina lunghissima” è attivo dal 29 maggio 2015 i “Fast Corridor” monitorati dalla Piattaforma Logistica Nazionale gestita dalla UIRNET, per trasferire



immediatamente i container in arrivo nei porti di Genova e La Spezia al nodo logistico di Piacenza della IKEA, dove saranno completate le operazioni di importazione.

In una seconda fase, è prevista l'attuazione di ulteriori scenari, inclusi i corridoi 'intermodali'. La collaborazione tra l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e IKEA costituisce un banco di prova non solo per decongestionare gli spazi portuali aumentandone di fatto la recettività, ma anche per ridurre i tempi del ciclo di import consentendo alle aziende di integrare gli adempimenti doganali con le proprie procedure logistiche aziendali.

#### MONITORAGGIO FISICO DI MERCI E MEZZI (FAST CORRIDOR)

Margini di miglioramento a breve	Azioni necessarie
La diffusione del modello di Fast Corridor (multimodale e intermodale) su scala nazionale, consentirebbe di recuperare margini di efficienza e di costi sulla supply chain.	E' necessario che le amministrazioni coinvolte (MIT, Autorità portuali, ecc.) adottino una strategia di convergenza verso il modello nazionale di fast corridor sviluppando i propri piani di evoluzione in coerenza con il modello nazionale.

#### Il principio "ONCE"

In coerenza con le direttive europee, la strategia dell'Agenzia è impostata sull'obiettivo di assicurare che la trasmissione dei dati per tutte le formalità di dichiarazione delle navi in arrivo nei porti sia attuata tramite un'interfaccia elettronica unica, secondo il principio ONCE.

La Direttiva 65/2010, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati Membri, è stata emanata senza tenere conto – se non in termini di auspicio - che alcune formalità si intersecano con le formalità doganali. Lo scopo della Direttiva è di semplificare e armonizzare le procedure amministrative applicate ai trasporti marittimi attraverso l'uso generalizzato della trasmissione elettronica delle informazioni e la razionalizzazione delle formalità di dichiarazione per le navi in arrivo o in partenza da porti situati negli Stati Membri.

Tramite un'interfaccia unica, tutte le informazioni sono dichiarate, dagli operatori marittimi, una sola volta e messe a disposizione delle varie autorità competenti. L'adempimento delle formalità di dichiarazione deve avvenire esclusivamente in formato elettronico attraverso l'interfaccia unica.

In Italia, a differenza degli altri Stati Membri, gli operatori già trasmettono alle Dogane in formato elettronico i manifesti delle merci (e-manifest). Le informazioni contenute nei manifesti coprono già alcune delle formalità (in particolare il FAL2) che la Direttiva prevede di dematerializzare.

Si evidenzia che la disponibilità dell'e-manifest costituisce un elemento di vantaggio per la competitività del sistema nazionale, anche perché, come sopra ricordato, tale strumento non è ancora stato implementato negli altri Stati Membri.

Gli investimenti su interventi di sviluppo che consentano di sfruttare le potenzialità di tale strumento, consentirebbero di potenziare - in un campo ancora poco esplorato - l'offerta dei servizi a livello nazionale.

Va in questa direzione l'integrazione tra il National Maritime Single Window e lo Sportello Unico Doganale.

## Riconoscimenti e premi

### *e-Europe Awards for e-Government*

Nell'anno 2003 l'European Institute of Public Administration con il supporto dell' Information Society Technologies Programme della Commissione europea ha avviato il programma **eEurope Awards** al fine di riconoscere e premiare le iniziative europee dal forte contenuto innovativo nel campo dell'e-government, segnalando i casi di best practice europei, per promuovere così lo scambio di esperienze e abilità tra gli Stati membri.

Il premio viene assegnato con cadenza biennale.

### ***L'Agenzia delle Dogane è stata premiata in ben quattro delle sei edizioni finora realizzate.***

- **eEurope Awards for eGovernment 2009 - Good Practice Project'** nella categoria "eGovernment enabling administrative efficiency and effectiveness per il progetto **"Il Trovatore"** finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFID nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container ma soprattutto ad acquisire elementi per individuare un nuovo modello organizzativo e procedurale di riferimento, applicabile a diversi scenari portuali ed anche aeroportuali.
- **eEurope Awards for eGovernment 2007 – best practice** nella categoria "Better public services for growth and jobs' al sistema informatico dell'Agenzia delle Dogane denominato **A.I.D.A.** (Automazione Integrata Dogane e Accise).
- **Menzione d'onore per il progetto FALSTAFF nell'ambito della manifestazione eEurope Awards for eGovernment 2005 (Manchester, 25 novembre 2005)** . La manifestazione organizzata dall'EIPA (European Institute for Public Administrations - Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione) con cadenza biennale intende premiare i progetti di innovazione che si sono maggiormente distinti nel settore dell'innovazione tecnologica e promossi dalle pubbliche amministrazioni o enti locali di tutti paesi aderenti all'Unione Europea o in via di adesione. La motivazione della giuria è la seguente: "**FALSTAFF** costituisce un progetto innovativo ed ambizioso per contrastare il fenomeno della contraffazione nel mercato unico e può essere un eccellente esempio per gli altri uffici doganali europei nonché per migliorare e rendere più efficace la cooperazione tra gli Stati dell'Unione Europea".
- **Best Practice per il progetto S.TRA.D.A. (Sistema di TRAnsito Doganale Automatizzato) nell'ambito della manifestazione eEurope Awards for eGovernment 2003 (Como, 8 luglio 2003).** La manifestazione organizzata dall'EIPA (European Institute for Public Administrations - Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione) con cadenza biennale intende premiare i progetti di innovazione che si sono maggiormente distinti nel settore dell'innovazione tecnologica e promossi dalle pubbliche amministrazioni o enti locali di tutti paesi aderenti all'Unione Europea o in via di adesione. La motivazione della giuria è la seguente: "Il progetto STRADA che rappresenta la

soluzione adottata dall'amministrazione doganale italiana nell'ambito del progetto NCTS consente di:

- unificare e semplificare le procedure di transito
- agevolare la circolazione delle merci;
- prevenire e combattere le frodi.”

#### *Altri premi riconoscimenti*

- Premio CIONET Italia Award 2012 “Per la realizzazione del sistema di gestione logistica, mediante l’uso di tecnologie innovative e con un coefficiente di riutilizzabilità rilevante anche in ambito internazionale”;
- Concorso **Premiamo i risultati - anno 2010 (bandito dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione)**: menzione speciale per il progetto “Il Trovatore” per il miglioramento del servizio erogato e della soddisfazione dei relativi clienti per aver attuato nel 2009 un piano di miglioramento che ha coinvolto diffusamente l’organizzazione e gli stakeholder e raggiunto tutti i risultati attesi. Il progetto “il Trovatore” è finalizzato all’introduzione delle nuove tecnologie RFID (identificazione a radio frequenza) nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container e il monitoraggio, ai fini di controllo, delle merci.
- **Premio WCO Trophy 2008 Yolanda Benitez per il contrasto alla contraffazione e alla pirateria (Bruxelles, 27 giugno 2008)**. Il premio è stato consegnato a Bruxelles, presso la sede dell’Organizzazione Mondiale delle Dogane dal Segretario Generale, Michel Danet, nel corso dei lavori della 112<sup>a</sup> sessione del Consiglio. Alla luce delle numerosissime candidature avanzate (l’OMD conta 169 membri) il riconoscimento assume un particolare rilievo.
- **Premio “Ambiente e legalità” al dr. Giuseppe Peleggi (Enaoli – Grosseto, 11 agosto 2007)**. Il premio è stato assegnato da Legambiente, quale attestato di merito destinato ai magistrati, agli uomini delle forze dell’ordine e della società civile che si sono particolarmente distinti nella lotta alle ecomafie ed alla criminalità ambientale.
- **3° posto al WCO Trophy 2006 per il contrasto alla contraffazione e alla pirateria (Bruxelles, 30 giugno 2006)**. Il premio è stato consegnato a Bruxelles, presso la sede dell’Organizzazione Mondiale delle Dogane, dal Segretario Generale dell’OMD, Michel Danet, nel corso del World Customs Exhibition 2006; nello specifico, sono state premiate le dogane di Corea del Sud, primo premio, Ungheria, secondo premio, ed in terza posizione, a pari merito, l’Agenzia Italiana e l’amministrazione doganale francese.
- **1° posto Global Anti-Counterfeiting Award 2006 (Parigi, 14 giugno 2006)**. Il Global Anti-counterfeiting Award è un prestigioso premio promosso da Authentication News , rivista internazionale che si occupa delle tematiche dell'autenticazione e della sicurezza dei prodotti,

pubblicata dal gruppo Reconnaissance International (New York e Londra) e da GACG (Global Anti-Counterfeiting Group) network costituito dalle più importanti associazioni per la lotta alla contraffazione dei maggiori paesi occidentali (ACG inglese, APM tedesco, Andema spagnolo, Union des Fabricants e Comité Colbert francesi, IACC americano, etc.) e di alcuni paesi dell'est del mondo (Cina, India). L'Italia è rappresentata nel GACG da Indicam, Istituto creato nel 1987 da Centromarca, che rappresenta centinaia di aziende, associazioni, enti, studi professionali, organizzazioni impegnati nella lotta alla contraffazione dei prodotti di marca. Il premio, che si articola in quattro categorie (Organismi pubblici, Associazioni, Aziende, Media) è giunto all'ottava edizione e nel passato è stato assegnato a prestigiose organizzazioni come US Customs e DG Taxud della Commissione Europea. La motivazione che evidenzia come nel 2005 sono stati ben oltre 11 milioni i prodotti contraffatti sequestrati dall'Agenzia e che il successo di tali risultati è frutto della maggior efficacia ed efficienza dei controlli operati dall'Agenzia è può essere ricondotto principalmente a due fattori:

- lo sviluppo di una banca dati multimediale dei prodotti autentici integrata nel sistema informativo doganale (progetto FALSTAFF);
  - un costante dialogo con tutti i portatori di interessi sui diritti di proprietà intellettuale attraverso un comitato tecnico (tavolo "impresa-consumatori-dogane") che con frequenza pressoché mensile discute sulle implementazioni delle procedure di controllo e sui connessi sviluppi tecnologici.
- **1° Posto tra le Pubbliche Amministrazioni Centrali al Premio Qualità PP.AA. 2006 (Roma, 12 maggio 2006)** . Il premio, assegnato nell'ambito del Forum PA 2006, è stato istituito con bando della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica (G.U. n.110 del 15.5.2005) al fine di estendere, in Italia, un sistema standardizzato, a livello europeo, di valutazione delle performance in un'ottica di orientamento all'eccellenza. L'iniziativa promossa dal citato Dipartimento in collaborazione con il Foromez, la Confindustria, l'APQI (Associazione Premio Qualità Italia ) e il CNCU (Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti) è finalizzata a riconoscere e valorizzare nelle Organizzazioni pubbliche italiane, l'adozione di modalità di gestione che mirano all'eccellenza. La partecipazione al Premio ha visto l'applicazione di un percorso metodologico – ispirato al modello CAF (Common Assessment Framework) – volto a valutare l'organizzazione, il funzionamento delle Strutture ed i risultati secondo diverse prospettive di analisi.
  - **Riconoscimento di best practice per il progetto FALSTAFF nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Training and development of human resources in public administrations in the member states of the European Union" condotta nel 2005 (Manchester, 24 novembre 2005)**. L'indagine, promossa dal ministero italiano della funzione pubblica, e affidata ad EIPA, l'Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione, ha avuto l'obiettivo di selezionare le migliori best practice della pubblica amministrazione nel campo della formazione attraverso una ricognizione delle metodologie formative più utilizzate e la diffusione di un questionario relativo alle pratiche formative e di sviluppo delle risorse umane (inviato a circa 200 organizzazioni europee);

- **1° Posto Premio Indicam 2005 – (Milano, 4 luglio 2005).** In occasione dell'assemblea annuale 2005, si è svolta la **I edizione del premio Indicam**, destinato ogni anno a individuare interventi di contrasto della contraffazione particolarmente efficaci e meritevoli svolti nell'anno precedente e segnalarne i protagonisti. Per la categoria Pubblica Amministrazione il Premio è stato assegnato all'Agenzia delle Dogane con la seguente motivazione: *“Per l'eccellente attività di coordinamento e stimolo del controllo doganale anticontraffazione nel 2004”*.
- **Premio SteerCargo 2003 per il progetto CARGO (Roma, 14 giugno 2003).** Il premio è stato riconosciuto da SteerCargo, gruppo costituito recentemente dai principali protagonisti del trasporto commerciale aereo (quali i vettori cargo, le compagnie nazionali e internazionali) che si sta occupando del rilancio del settore del trasporto aereo. La motivazione della giuria è la seguente: *“Il progetto Cargo, inserito in quello più globale di “dogana telematica”, permette il continuo controllo elettronico del flusso delle merci e con l'acquisizione telematica delle informazioni i servizi che si occupano di antifrode hanno la possibilità di poter individuare subito la merce sospetta. Le operazioni così automatizzate agevolano e semplificano gli scambi, promuovono la competitività delle imprese nazionali e attirano, al tempo stesso, sempre più correnti di traffico verso gli aeroporti e i porti italiani. Il sistema è già in sperimentazione in tredici porti e i risultati sono apprezzabili e perfettamente compatibili con il sistema europeo.”*

Appendice  
**La valutazione nel modello agenzia**

Le agenzie mirano a massimizzare alcuni risultati in condizioni di incertezza e, quindi, necessitano di incentivi che stimolino l'esplorazione delle soluzioni migliori. Hanno bisogno di premiare l'eccellenza e le soluzioni innovative e valutano, quindi, i comportamenti oltre ai risultati. Tuttavia debbono anche combattere i classici fallimenti del lavoro di squadra (che sono possibili quando il contributo di ognuno non è facilmente misurabile), sicché l'incentivo serve a evitare che si verifichino tradimenti del patto stabilito con il contratto di lavoro. Passando dai dirigenti al personale non dirigenziale, in ragione di responsabilità dapprima più generali e aperte e poi, scendendo nella scala gerarchica, sempre più chiuse e circostanziate, i sistemi di valutazione debbono, quindi, ridurre la componente discrezionale e incrementare la connessione con gli incentivi di carattere monetario. In ogni caso, il sistema di valutazione deve essere «credibile». Negli anni la credibilità dei sistemi di valutazione della Pubblica Amministrazione è stata minata proprio dal fatto che le valutazioni tendevano a omogeneizzarsi e, in più, ad allinearsi sui valori massimi. Alcune disposizioni della cosiddetta «riforma Brunetta» intendevano fare i conti proprio con questo fenomeno. La soluzione prospettata dalla legge di riforma «costringeva» a differenziare le valutazioni. L'Agenzia delle dogane ha cercato un suo percorso alternativo per conseguire valutazioni attendibili.

**La valutazione dei dirigenti presso l'Agenzia delle dogane**

Tra il 2004 e il 2009, la valutazione dei dirigenti di seconda fascia dell'Agenzia faceva già registrare una discreta differenziazione. La classe di eccellenza assorbiva percentuali decrescenti di dirigenti passando da un massimo del 52% a un minimo, nel 2009, del 40%. Nella classe di immediato rincalzo, le percentuali si mantenevano sempre, negli anni, superiori al 40%. Le percentuali residue si distribuivano tra le ultime tre classi, facendo registrare valori contenuti ma comunque significativi. In definitiva, si poteva identificare una classe di eccellenza non inferiore al 40%, una classe intermedia intorno al 45% e tre classi residue, tutte insieme, pari a non più del 15%. Considerato che il sistema giungeva a questi risultati senza alcuna costrizione a priori, il risultato poteva ritenersi apprezzabile anche dal limitato punto di vista (quello della differenziazione) enfatizzato dal decreto Brunetta.

Si è ritenuto tuttavia che alcune criticità sussistessero anche se non del tutto evidenti in base a una lettura dei risultati complessivi del sistema. In primo luogo:

- a) ai risultati in questione si addiveniva sistematicamente attraverso un imponente lavoro di correzione delle valutazioni al livello della seconda istanza, ovvero al livello del Direttore dell'Agenzia;
- b) la quasi totalità di queste modificazioni erano al ribasso e, per la metà circa, riguardavano traslazioni dei valutati da una classe di merito a quella inferiore; inoltre, circa la metà della popolazione "traslocata" da una classe all'altra proveniva dalla classe di eccellenza a vantaggio di quella "più che adeguato"

In sostanza, ogni anno, la consistenza della classe di eccellenza veniva contenuta in modo significativo attraverso le correzioni di seconda istanza. Evidentemente vi era a livello di prima istanza un rapporto tra valutatore e valutato che dalla cooperazione solidale sfociava in una sorta di complicità o quantomeno nell'«indulgenza».

In secondo luogo, la valutazione “dominata” dalla preoccupazione economica diveniva inservibile, o quasi, con riferimento ad altri obiettivi e sistemi decisionali, primo fra tutti quello di attribuzione degli incarichi dirigenziali. Non solo, infatti, le valutazioni rischiavano la descritta spinta verso l’alto, ma la stessa parte descrittiva e letteraria della valutazione rischiava di essere compilata in modo burocratico e standardizzato, facendo venire meno tutta quella ricchezza di riferimenti assolutamente indispensabile a tarare gli incarichi in funzione delle professionalità e delle capacità.

Anche il terzo fattore di criticità era, per così dire, un classico dei sistemi di valutazione solidamente ancorati ai sistemi di controllo di gestione. Da un lato, infatti, i dirigenti degli uffici operativi erano guidati dalla complessiva macchina organizzativa ad avvicinare gli obiettivi previsti (godevano, insomma, di un risultato inerziale dovuto al lavoro dei proprio collaboratori oltre che alle capacità di indirizzo delle direzioni centrali); dall’altro, questi stessi dirigenti vedevano la loro performance misurata con maggiore accuratezza rispetto agli uffici a prevalente attività indiretta. Non necessariamente questo secondo fattore compensava gli effetti del primo, ma con esso si combinava in modo del tutto casuale.

Si è ritenuto, quindi, di introdurre dei correttivi nella gestione del sistema di valutazione e nella connessione con gli altri sistemi di decisione:

- riproporzionamento a vantaggio delle componenti discrezionali del mix della valutazione.
- previsione di fasi procedurali capaci di favorire la omogeneizzazione dei criteri di valutazione;
- rimodulazione dei meccanismi di trasmissione tra valutazione e incentivazione economica;

Queste correzioni sono state introdotte in un contesto organizzativo caratterizzato: da un forte sviluppo dei sistemi di controllo di gestione, capace di condurre il dirigente verso il conseguimento degli obiettivi di breve periodo; da sistemi collaudati di rilevazione automatica dei risultati, in grado di garantire a basso costo gli elementi “oggettivi” della valutazione; infine, dalla esigenza di comportamenti manageriali autonomi e innovativi. Le stesse misure non avrebbero avuto nessun legame di coerenza con contesti culturali e organizzativi diversi. Si pensi ad amministrazioni con compiti maggiormente definiti e ripetitivi, per le quali è lecito che gli obiettivi quantitativi assumano un peso preponderante, proprio perché non emerge la necessità di uno sguardo strategico al lungo periodo e allo sviluppo delle attività (e, quindi, è meno importante la valutazione delle capacità manageriali); si pensi, ancora, ad amministrazioni in cui i piccoli numeri fanno sì che valutatori e valutati siano tutti più vicini e non emerga la necessità di omogeneizzare i criteri di valutazione.

In conseguenza dei correttivi apportati si sono verificati negli ultimi anni significativi cambiamenti nei risultati della valutazione dei dirigenti di seconda fascia. La classe di eccellenza ha subito una emorragia, a vantaggio della classe di merito immediatamente inferiore, ma questa, a sua volta, ha perso popolazione in favore della classe intermedia (che ha toccato per la prima volta nel 2010 una quota del 24%).

## VALUTAZIONE DIRIGENTI DI II FASCIA

Distribuzione percentuale dei valutati tra le fasce di merito

PARAMETRI E EFFETTI DELLA VALUTAZIONE			2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
GIUDIZIO	PUNTEGGIO	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
ECCELLENTI	>115 e <= 120	120%	134	52%	122	48%	114	43%	111	45%	103	42%	100	40%	64	25%	62	29%	67	31%	60	27%
PIU' CHE ADEGUATO	>105 e <=115	110%	113	44%	120	47%	108	41%	104	42%	112	46%	118	47%	121	48%	109	50%	103	48%	114	52%
ADEGUATO	> 97,5 e <= 105	100%	11	4%	8	3%	33	12%	24	10%	24	10%	27	11%	59	24%	37	17%	33	15%	36	16%
MIGLIORABILE	>=90 e <=97,5	70%	1	0%	2	1%	7	3%	5	2%	3	1%	5	2%	10	4%	7	3%	8	4%	8	4%
NON ADEGUATO	< 90	0%	0	0%	3	1%	3	1%	5	2%	2	1%	1	0%	0	0%	1	0%	3	1%	2	1%
			259	100%	255	100%	265	100%	249	100%	244	100%	251	100%	254	100%	216	99%	214	100%	220	100%

E' difficile pensare che tali cambiamenti siano riconducibili a una mera evoluzione dei fatti e non al nuovo modo in cui i fatti vengono apprezzati, ovvero a quelle modificazioni nella gestione del sistema introdotte a seguito dell'analisi delle criticità condotta. Nell'insieme, quantomeno sotto l'aspetto della capacità di differenziare, il sistema di valutazione sembra averne derivato una maggiore credibilità, ciò che rende indubbiamente interessanti tabelle come quelle riportate nel seguito.

Fasce d'età	2011				2012			
	valutati		VALUTAZIONE media		valutati		VALUTAZIONE media	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini
31-40	6	10	109,12	108,70	6	5	112,17	108,94
41-50	24	64	114,30	111,25	26	62	114,18	110,93
oltre 50	17	95	108,91	109,54	19	96	109,45	109,68
<b>Totale</b>	<b>47</b>	<b>169</b>	<b>111,69</b>	<b>110,14</b>	<b>51</b>	<b>163</b>	<b>112,18</b>	<b>110,13</b>

	ANNO																	
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio
Personale incaricato di funzioni dirigenziali	118	112,39	117	111,90	142	111,28	148	112,22	157	112,29	172	112,64	165	111,66	131	112,18	136	112,23
Dirigenti neo-assunti													19	103,66	21	104,91	22	105,89
Dirigenti	141	117,47	138	114,30	123	112,70	101	112,68	87	112,70	79	112,07	70	108,61	64	108,80	56	108,57

## La valutazione del personale non dirigenziale

Forte della credibilità del sistema di valutazione dei dirigenti, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli si è dotata di un sistema che consente di estendere la valutazione del personale anche ai dipendenti con qualifica non dirigenziale, così dando tempestiva attuazione a disposizioni di rango legislativo la cui cogenza, secondo interpretazioni pur autorevoli, era da ritenersi tutt'altro che pacifica, giacché – secondo il disatteso assunto di singole rappresentanze sindacali – differibile sino all'entrata in vigore di disposizioni regolamentari del Governo che avrebbero dovuto completare il quadro normativo. Il sistema si incentra sui seguenti parametri o fattori di giudizio:



- a. **risultati della struttura:** attribuzione di un punteggio in funzione del raggiungimento degli obiettivi assegnati alla struttura di appartenenza;
- b. **contributo individuale:** valutazione dei comportamenti professionali e delle competenze.

Il peso percentuale da attribuire ai due parametri varia in ragione delle finalità della valutazione (incentivazione economica, caratterizzazione del profilo professionale in funzione dell'attribuzione di incarichi dirigenziali e non, formazione, progressioni di carriera).