



Coronavirus, procedure doganali e importazione di merci. Il ruolo dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

di Chiara Sambaldi e Andrea Strata

27 aprile 2020

Il fabbisogno dell’Italia di dispositivi di protezione individuale (D.P.I.) e di altri beni necessari al contrasto della diffusione del Covid-19, richiede uno sforzo gestionale ed operativo molto significativo sul fronte doganale.

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (A.D.M.), nell’attuale contesto, opera in sinergia con il Commissario Straordinario per l’emergenza “Coronavirus” nell’ambito della propria *mission* istituzionale, concorrendo alla sicurezza e alla salute dei cittadini, controllando le merci in ingresso nell’Unione europea e contrastando fenomeni criminali come contrabbando, contraffazione, riciclaggio e traffico illecito di numerosi beni tra i quali farmaci e dispositivi medici non rispondenti alle normative vigenti.

I fronti aperti sono in verità molteplici svolgendo l’A.D.M. (che è un’agenzia fiscale, ente pubblico con ampia autonomia) sia funzioni di amministrazione dei tributi doganali, sia funzioni di gestione vera e propria dei servizi doganali, garantendo quindi l’applicazione del Codice Doganale dell’Unione europea e di tutte le misure, incluse quelle relative alla politica agricola e alla politica commerciale comune, connesse agli scambi internazionali.

Ma veniamo agli aspetti pratici. Tra le misure adottate al fine di mitigare la situazione di crisi economica derivante dalla diffusione del Covid-19, il Governo ha stabilito il differimento di trenta giorni, senza applicazione di interessi, dei

pagamenti dei diritti doganali in scadenza tra la data di entrata in vigore del dl n. 18/2020 ed il 30 aprile 2020. L'Agenzia delle Dogane ha, quindi, individuato i soggetti beneficiari dell'agevolazione tramite codici ATECO che vanno dal trasporto ferroviario, su strada, marittimo ed aereo di merci, ai magazzini di custodia e deposito, spedizionieri e servizi logistici.

Nella determinazione direttoriale del 24 marzo scorso è, peraltro, espressamente richiamata una significativa previsione del Codice doganale dell'Unione (Regolamento Ue n. 952 del 9/10/2013) che recita: «Le autorità doganali possono rinunciare a chiedere una garanzia o ad applicare un interesse di credito quando è stabilito, sulla base di una valutazione documentata della situazione del debitore, che ciò provocherebbe gravi difficoltà di carattere economico o sociale».

L'attenzione si è, poi, inevitabilmente concentrata sulla necessità di sospendere i dazi doganali e l'applicazione dell'Iva per le merci ed i beni importati da Enti pubblici ed altri enti a carattere caritativo o filantropico autorizzati dalle autorità competenti, per essere distribuiti gratuitamente alle vittime di catastrofi oppure importate dalle unità di pronto soccorso per far fronte alle necessità. In questo caso l'Agenzia ha deciso la sospensione del pagamento dei dazi doganali e dell'Iva, con determinazione del 30 marzo scorso (confermando poi l'esenzione), prima ancora della decisione della Commissione Eu (arrivata il 3 aprile), avvalendosi della facoltà prevista dalla normativa in situazioni emergenziali quale quella attuale.

Ma il profilo che più ha attirato l'interesse mediatico e che merita un approfondimento, pur nel suo tecnicismo, è quello relativo alle procedure di svincolo delle merci in dogana (c.d. "sdoganamento"). In proposito, il Commissario Straordinario per l'emergenza, con ordinanza n. 6 del 28 marzo 2020, ha previsto che l'A.D.M. debba adottare ogni azione utile allo sdoganamento, senza differimento, dei dispositivi di protezione individuale (D.P.I.) e degli altri beni mobili necessari al contrasto alla diffusione del Covid-19 ed ha individuato le fattispecie nelle quali debba darsi corso ad una procedura di svincolo "diretto" dei predetti dispositivi.

Detta procedura “semplificata” è stata, quindi, prevista per i dispositivi e beni mobili di qualsiasi genere che siano destinati a soggetti “pubblici” o svolgenti servizi pubblici essenziali (Regioni e Province Autonome, enti territoriali locali, PA, strutture ospedaliere pubbliche o private accreditate e/o inserite nella rete regionale dell'emergenza, soggetti che svolgono servizi pubblici essenziali, ecc.).

Quando, invece, le importazioni riguardano D.P.I. destinati a soggetti diversi da quelli sopra indicati, le operazioni vengono segnalate al Commissario Straordinario che, ove lo ritenga, può disporre la requisizione da parte dell'A.D.M. in qualità di soggetto attuatore. È quanto accaduto nei giorni scorsi a Napoli dove i funzionari delle Dogane hanno intercettato due partite di D.P.I. costituite da 3.207.000 guanti in lattice monouso e 9.000 mascherine FFP2, tutti riportanti il marchio CE, destinati a società operanti in Campania e non svolgenti servizi pubblici essenziali. Il Commissario Straordinario ne ha disposto la requisizione in proprietà per fronteggiare lo stato di emergenza e ha consegnato i carichi alla Protezione civile della Regione Campania.

Quando i beni mobili importati non sono D.P.I. ed i soggetti destinatari non svolgono servizi pubblici essenziali, la procedura dello sdoganamento prevista è quella definita con “svincolo celere” purché si tratti di beni comunque occorrenti per contrastare il contagio da Covid-19.

Si tratta evidentemente di procedure che sottostanno a specifiche operative differenti e che in questa delicata fase mettono a dura prova gli uffici competenti.

In questo contesto si inseriscono pericoli di speculazioni e frodi nelle procedure di acquisizione di apparecchiature e dispositivi connessi all'emergenza sanitaria Covid-19. Per contrastare tali fenomeni, il 10 aprile scorso è stato siglato un protocollo di collaborazione tra Consip (Centrale acquisti della Pubblica amministrazione italiana) e A.D.M. finalizzato proprio al contrasto di tali pratiche illecite.

L'intesa prevede che Consip trasferisca all'A.D.M. l'elenco delle gare aggiudicate o in corso di aggiudicazione, insieme a tutte le informazioni pertinenti in proprio

possesso che siano di rilievo per il contrasto alle frodi. Nel contempo, A.D.M. analizza le informazioni ricevute tramite le proprie banche dati al fine di verificare la qualità e la professionalità dei soggetti partecipanti e valutarne i profili di rischio.

L'intesa ha portato ha un numero impressionante di materiale requisito e sequestrato da parte di A.D.M., che opera in sinergia con la Guardia di Finanza, per contrastare i traffici illegali, a tutela della salute, ancor più in questa delicata fase di emergenza internazionale di rischio sanitario.

L'Eurispes ha contattato il **Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Marcello Minenna**, per chiarire l'importanza del ruolo dell'Agenzia in questo delicato momento, i rischi e lo sforzo per contrastare frodi e tentativi di speculazione finanziaria e sanitaria. Al netto delle questioni tecniche e procedurali emerge un braccio operativo dello Stato ben ramificato sul territorio e con una funzione che può essere definita, senza tema di smentita, strategica per la tutela di plurimi interessi pubblici.

Direttore, partiamo dalla mission dell'Agenzia e dalle sue declinazioni in questa fase emergenziale.

In questo periodo le attività doganali sono sicuramente al centro dell'attenzione; tuttavia, l'Agenzia ha un ambito di operatività assai ampio in quanto si occupa, oltre che di attività doganali, anche di giochi, tabacchi e accise sui prodotti energetici (alcole e carburanti).

Le attività doganali dell'Agenzia hanno come obiettivo di impedire l'importazione di prodotti contraffatti o pericolosi e le frodi fiscali.

Durante l'emergenza Covid queste attività si concentrano nei controlli atti a prevenire le speculazioni e gli accaparramenti nell'importazione delle cosiddette "mascherine" e nelle attività di controllo della qualità dei prodotti che si importano al fine di impedire che merci non conformi possano essere commercializzate o utilizzate inconsapevolmente.

Come si svolgono dal punto di vista operativo i rapporti con il Commissario Straordinario?

L'Agenzia è il soggetto "attuatore" delle requisizioni in dogana disposte dal Commissario Straordinario.

Operativamente noi segnaliamo via email al Commissario i carichi di mascherine che secondo i nostri parametri sono oggetto di operazioni di speculazione e il Commissario ci indica se requisire o svincolare la merce e a chi assegnarla in caso di requisizione.

Faccio presente che le spedizioni segnalate per la requisizione sono solo quelle sospettate di essere oggetto di manovre speculative e di accaparramento.

L'Agenzia è intervenuta tempestivamente a sospendere dazi e Iva alle importazioni di beni da Enti pubblici e altri enti a carattere caritativo e filantropico destinati a fronteggiare l'emergenza "Coronavirus", ancor prima del provvedimento della Commissione Ue, ma sempre nell'alveo delle facoltà previste per le autorità nazionali. Qual è l'impegno in termini di risorse dell'Agenzia? Anche Lei ha costituito una task force interna?

L'Agenzia, nell'ambito delle proprie competenze, aveva immediatamente sospeso l'applicazione di dazi ed Iva per il materiale destinato agli ospedali e agli operatori dell'emergenza, sollecitando immediatamente la Commissione Europea a provvedere in tal senso, anche tramite una specifica riunione con i rappresentanti delle Dogane degli altri Paesi Ue che si è tenuta via skype. Il 3 aprile è arrivato quindi il provvedimento di esenzione, che si applica retroattivamente a far data dal 31 gennaio, che ha confermato la bontà dell'operato dell'Agenzia. È evidente che l'emergenza ha determinato un impegno assai gravoso per l'Agenzia che attualmente impiega circa 3.000 unità di personale operative negli uffici doganali territoriali e le restanti 7.000 unità in smart working con postazione VAPP on remote per fare il lavoro documentale e di controllo che è possibile svolgere anche a distanza. Per coordinare le attività doganali emergenziali, che hanno anche visto l'adozione di numerose nuove procedure ad hoc, abbiamo istituito, presso la

Direzione generale, una “Unità di crisi Covid -19” dedicata all’apposito coordinamento organizzativo: essa si occupa h24 dell’organizzazione trasversale di tutte le materie di competenza dell’Agenzia interessate dall’emergenza.

La materia è complessa anche dal punto di vista normativo intrecciandosi con quella europea e con il Codice Doganale dell’Unione. Quali sono le specifiche funzioni dell’Agenzia in questo momento? L’organico è sufficiente a sopperire alle accresciute esigenze? Quali criticità si sente di evidenziare se esistenti?

Non c’è dubbio che l’emergenza Covid abbia aumentato notevolmente i carichi di lavoro dell’Agenzia, che risulta sottodimensionata di circa 2.000 unità rispetto alla pianta organica. Per fare fronte alle nuove esigenze, abbiamo dovuto approfondire uno sforzo organizzativo notevole per utilizzare nel modo migliore le risorse a disposizione, per il quale è stata necessaria anche l’approvazione di una norma specifica da parte del Governo.

Direi comunque che l’Agenzia, grazie all’impegno eccezionale profuso da tutto il personale, ha fornito una risposta rapida ed efficiente all’emergenza, reggendo molto bene l’impatto ed assicurando rapidi processi di sdoganamento senza però rinunciare a svolgere le proprie fondamentali funzioni di controllo.

È evidente che per il futuro dovremo assumere altro personale, per soddisfare nel medio-lungo periodo tutte le esigenze operative, anche in considerazione del fatto che l’aumento dei traffici doganali continuerà ben oltre la fine della fase acuta della crisi.

Veniamo ai rischi e all’attività preventiva messa in campo. Può spiegare meglio in che cosa consistono le speculazioni finanziarie e sanitarie?

Speculazioni finanziarie e sanitarie possono essere collegate. Se io compro una mascherina generica che pago 20 centesimi e la rivendo a 3 euro, investendo 400 euro ne ricavo 60.000.

Se la stessa mascherina la rivendo etichettata in modo tale che l'acquirente sia indotto a pensare che si tratta di un DPI presidio Covid, magari di euro ne ricavo 1.200.000, sempre avendone investiti 400.

Immagini cosa accade se invece di 400 euro ne posso investire 100.000...

Proprio in queste ore abbiamo pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia e sui nostri profili social anche la "Guida allo sdoganamento delle mascherine" che fornisce ogni elemento utile e chiarificatore sulle caratteristiche delle diverse mascherine in commercio in questo periodo.

Può indicare qualche dato in merito ai sequestri eseguiti e alla merce requisita?

Le posso dare qualche dato in merito alle requisizioni, in quanto i sequestri sono dei provvedimenti adottati nell'ambito di indagini penali, soggetti a segreto investigativo. Orientativamente, ad oggi abbiamo requisito circa 5 milioni di mascherine.

Lo Sportello "Dogana Amica", aperto dall'Agenzia, si muove nell'ottica della maggior trasparenza verso l'utenza. Quanto sono importanti la velocità e la facilità di accesso alle informazioni in questa fase di emergenza?

Sono importantissime, soprattutto per scongiurare e limitare frodi e speculazioni. Abbiamo avvertito la necessità di aprire tale sportello proprio a seguito di numerosissime segnalazioni riguardanti presunti blocchi doganali della merce. Quello che abbiamo scoperto è che, quasi sempre, quando al destinatario finale viene detto che la merce è bloccata in dogana, non solo non è vero, ma vi è dietro una operazione poco chiara da parte dell'importatore. Con lo sportello "Dogana Amica" abbiamo aperto un canale diretto col destinatario finale della merce in modo da fornire allo stesso informazioni vere e di prima mano sulla sua spedizione.

Qual è il suo bilancio a meno di un anno dal nuovo incarico? Come vede il ruolo dell’Agenzia nell’era post emergenziale?

Sarebbe più corretto dire, mi conceda una battuta, “A due mesi dall’inizio del suo incarico...”, diciamo che l’emergenza Covid è stato un battesimo di fuoco, però fortunatamente ho potuto subito mettere a frutto la mia esperienza nei controlli, maturata come direttore Consob; è evidente che l’Agenzia avrà un ruolo centrale nel periodo successivo all’emergenza, per garantire l’importazione di prodotti di qualità e per evitare speculazioni.

In conclusione, viene da chiedersi se il livello di analisi e approfondimento delle questioni tecniche poste dal difficile momento, caratterizzato dalla velocità decisionale e dal coordinamento con le altre istituzioni, possa rappresentare un modello virtuoso non solo da esportare, ma anche da valorizzare ed applicare agli altri àmbiti di competenza dell’Agenzia.

Certamente. La crisi Covid deve essere vista come una sfida, che si può vincere con nuove soluzioni che, a loro volta, potranno migliorare la qualità dei servizi che rendiamo, a 360 gradi. Le faccio un esempio: se due mesi fa mi avesse chiesto se fosse possibile gestire una realtà come l’Agenzia – come sta avvenendo ora – con 7.000 dipendenti che lavorano da casa, forse le avrei risposto di no; ora, invece, l’Agenzia è pienamente funzionale e sta crescendo.

L’Agenzia riveste anche un altro importante e delicato ruolo nell’ambito del gioco pubblico. Le imprese del settore lamentano una forte crisi avendo interrotto in toto l’attività di raccolta del gioco a causa dell’emergenza sanitaria; nel contempo, lo Stato perde circa 750 milioni di euro per ogni mese di lockdown. In questa fase, l’Osservatorio permanente su Giochi, Legalità e Patologie dell’Eurispes ha più volte sottolineato che la nuova era del “dopo Covid-19” non potrà prescindere da un differente approccio culturale e mediatico, che miri chiaramente a distinguere il gioco pubblico/legale che si svolge sotto l’egida dell’A.D.M., da quello illegale che molto spesso è appannaggio della criminalità organizzata.

Le imprese del settore lamentano perdite come tutti i settori dell'economia. È fondamentale mettere in essere ogni sforzo per contrastare il gioco illegale e clandestino. Le posso anticipare, a tal proposito, un'iniziativa che stiamo intraprendendo con la città di Torino, ed in particolare con la polizia locale, per effettuare un monitoraggio coordinato delle sale da gioco al fine di individuare rapidamente e chiudere quelle clandestine.

Superata la fase emergenziale, quali saranno le iniziative prioritarie nell'ambito del gioco pubblico che l'Agenzia riterrà necessario adottare?

Guardi, superiamola la fase emergenziale, onestamente ora mi sembra prematura ogni iniziativa che non sia volta al superamento dell'emergenza; come dicevano i Romani, "Primum vivere deinde philosophari".