



## Depositi franchi doganali e depositi doganali aperti Valutazione delle autorizzazioni e delle attività di controllo

### L'essenziale in breve

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato le attività dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) in merito ai depositi doganali tenendo conto degli attuali aspetti politici ed economici. A questo riguardo ha cercato di comprendere l'evoluzione dei depositi doganali, dei quali esistono due categorie, ovvero:

- i depositi franchi doganali meglio conosciuti con la denominazione punti franchi e
- i depositi doganali aperti (DDA).

Questi depositi contribuiscono a limitare gli ostacoli al commercio, poiché le merci ivi immagazzinate temporaneamente non devono essere imposte, ovvero non sono riscossi né tributi all'importazione né altri tributi. Fintantoché la merce non viene immessa in libera pratica, gli importatori non devono versare alcun importo. A seguito della revisione della legge sulle dogane, dal 2007 i depositi franchi doganali fanno parte del territorio doganale. Prima di allora il margine di manovra dell'AFD era molto limitato. Infatti, i depositi franchi doganali erano delle zone grigie con un rischio elevato di contrabbando di merci o di attività illegali.

L'AFD svolge un ruolo fondamentale in quanto definisce le condizioni di gestione nei limiti della legge, valuta le domande e rilascia autorizzazioni nonché esegue controlli per garantire l'osservanza delle prescrizioni doganali e delle condizioni di gestione. In quanto amministrazione d'esecuzione, l'AFD è inoltre responsabile dell'applicazione di disposti federali di natura non doganale per esempio nell'ambito della lotta contro il commercio illegale di beni culturali, del controllo del commercio di diamanti grezzi e dell'osservanza delle prescrizioni in materia di agenti terapeutici. Laddove possibile, l'AFD deve garantire che le attività nei depositi doganali siano corrette, minimizzare le irregolarità e il rischio di attività illecite nonché così preservare la reputazione della Svizzera.

### **Un ambito trascurato dagli enti pubblici**

I DDA si sono sviluppati dal 1995 in applicazione degli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Grazie ai DDA è possibile effettuare dichiarazioni doganali «a domicilio». Nel 2012 la Svizzera contava 245 DDA operativi ubicati soprattutto nelle regioni di Basilea, Zurigo, Argovia, Lucerna e Ticino. Sul territorio ticinese, ad esempio, sono domiciliate diverse imprese attive nel settore della moda che forniscono prestazioni in materia di logistica in quanto fungono da gestori delle merci tra il fornitore e le reti di distribuzione. Parallelamente l'importanza dei depositi franchi doganali sta diminuendo, ad eccezione di quello di Ginevra. Infatti, nel 2013 si contavano soltanto 10 depositi franchi doganali, mentre nel 2008 erano ancora 18. Questo sviluppo si ripercuote sull'organizzazione dell'AFD, poiché presso ogni deposito franco doganale deve trovarsi un ufficio doganale. Se un deposito franco doganale cessa la sua attività, può quindi anche chiudere l'ufficio doganale.

Oltre a ridurre gli ostacoli nell'ambito del commercio, i depositi doganali permettono di:

- differire il pagamento dei tributi prima dell'importazione della merce;
- immagazzinare merci in transito permettendo la loro manipolazione;

immagazzinare merci di valore che richiedono un elevato grado di sicurezza e di discrezione;  
immagazzinare merci di elevato valore (opere d'arte, gioielli e pietre preziose, metalli preziosi ecc.),  
anche per un periodo molto lungo;  
effettuare transazioni commerciali o esporre merci all'interno (depositi franchi doganali) o  
all'esterno dei depositi in vista della vendita.

Le prime due funzioni sono attività ordinarie dei depositi doganali e rientrano nel campo di competenza dell'AFD. Le tre funzioni successive invece hanno assunto più importanza solo dal 2000. A prescindere dal fatto che i depositi franchi doganali di Ginevra sono noti per l'immagazzinamento di questo tipo di merce, esistono almeno 25 DDA specializzati per dette merci. L'AFD ritiene di non poter influire su questo andamento e nemmeno sulle conseguenze delle loro attività.

I rischi dipendono dal tipo di deposito. In base alle informazioni fornite dall'AFD, il CDF ritiene che il valore delle merci immagazzinate nei 201 DDA nel 2012 ha superato i 15 miliardi di franchi. Il CDF ha constatato un sensibile aumento del valore a partire dal 2007. L'importo dei dazi e dei tributi la cui riscossione è sospesa supera il miliardo di franchi. L'AFD non dispone per contro di alcune informazioni sui depositi franchi doganali, mentre la stampa cita beni immagazzinati depositi nel punto franco di Ginevra per un valore di 100 miliardi di franchi.

Il CDF ha constatato che a livello federale esiste una mancanza di consapevolezza per quanto riguarda gli aspetti politici ed economici in materia di depositi doganali. I servizi della Confederazione non forniscono informazioni sullo sviluppo e nemmeno sull'evoluzione della domanda di immagazzinamento. Ha inoltre rilevato che diversi depositi doganali registrano esigui movimenti di merci, ovvero i beni sono immagazzinati per un lungo periodo, a volte addirittura per decine di anni. Questo tipo di deposito viene utilizzato per la gestione patrimoniale privata o istituzionale e l'ottimizzazione fiscale della merce di elevato valore (opere d'arte, metalli preziosi), ciò che non è lo scopo principale dei depositi doganali ed è considerato contrario allo spirito della legge. L'autorizzazione d'esercizio dovrebbe essere rilasciata soltanto ai depositi con movimenti regolari di merci. Le attività dell'AFD sono limitate dalla legislazione doganale. Non è solo all'AFD che spetta il compito di elaborare e attuare un'eventuale strategia della Confederazione. Questa responsabilità è affidata a diversi attori federali e anche cantonali.

### **Autorizzazioni d'esercizio rilasciate con maggiore facilità per depositi franchi doganali**

Dato che l'AFD non è presente sul posto, le condizioni per il rilascio di autorizzazioni per gestire un DDA sono rigorose. L'AFD deve infatti assicurarsi che il sistema previsto per la gestione sia conforme alle esigenze in materia di procedure doganali, di inventario nonché di gestione delle scorte e delle garanzie. Per i depositi franchi doganali le esigenze sono invece meno rigorose e la verifica si limita al controllo formale della conformità. Infatti, la qualità degli inventari per merci sensibili o i contratti con i locatari non sono oggetto di una verifica preliminare. Inoltre, anche se la gestione di depositi franchi doganali richiede un volume di traffico minimo, non è chiaro se questo volume comprenda soltanto merci sotto controllo doganale o anche merci svizzere.

A seguito della modifica della legge, l'AFD ha dovuto riesaminare le autorizzazioni d'esercizio dei depositi doganali. Nel 2008 l'AFD ha fatto un bilancio della situazione occupandosi soprattutto dei piccoli depositi franchi doganali. Diversi gestori di depositi hanno quindi deciso di cessare la loro attività o di trasformare i loro depositi in DDA. Il CDF ha constatato che in assenza di una strategia governativa, l'AFD rinuncia talvolta a imporre le proprie condizioni per il rilascio di

un'autorizzazione se il gestore si dimostra poco cooperativo e, in particolare, se entrano in gioco anche interessi regionali.

Per le autorizzazioni d'esercizio dei DDA la procedura è più approfondita e standardizzata. Tuttavia, esiste un certo margine di manovra che permette al gestore di avviare la propria attività prima di soddisfare le esigenze richieste. Anche se il CDF comprende la preoccupazione dell'AFD di non voler ostacolare l'attività economica, ritiene che questo modo di procedere sia rischioso se il gestore non adotta gli strumenti necessari per garantire la gestione delle merci immagazzinate.

### **Importanza dei depositi doganali trascurata nonostante i rischi di reputazione**

In linea di massima, secondo l'AFD l'ambito dei depositi doganali comporta un rischio minore rispetto al controllo delle importazioni e la riscossione corrispondente dei tributi o al controllo delle esportazioni con la problematica della dichiarazione d'origine. Di fatto, in numerosi depositi sono immagazzinate merci in transito. Le attività svolte dall'AFD per quanto riguarda i depositi doganali costituiscono solo una piccola parte dell'insieme dei suoi compiti. Non esiste alcun legame specifico con i prodotti definiti nel mandato di prestazioni. Non è semplice trovare l'informazione di base sui controlli effettuati, sui relativi risultati e sulle conseguenze. Soltanto gli uffici doganali dispongono di tali informazioni, ma esistono grandi disparità sulla qualità dei dati. Le Commissioni della gestione del Parlamento hanno già constatato che le informazioni raccolte dall'AFD per il controlling non sono utilizzate come strumento di pilotaggio, bensì considerate semplicemente uno strumento per rendere conto delle proprie attività al livello superiore, ovvero al Dipartimento federale delle finanze (DFF) e quindi al Parlamento.

Nonostante la Direzione generale delle dogane (DGD) effettui analisi dei rischi generali, ogni ufficio doganale è responsabile dell'elaborazione di un'analisi dei rischi in funzione delle proprie necessità e in base alla propria situazione. Il CDF ha constatato che in pratica solo la metà degli uffici doganali ha elaborato un'analisi dei rischi concernente i DDA e solo uno segue un'analisi specifica per i depositi franchi doganali. Alcuni uffici doganali effettuano un'analisi supplementare per gestore e per locatario di un deposito franco doganale. Tuttavia, la qualità dell'analisi dei rischi non dipende dal numero di depositi sotto la responsabilità di un ufficio doganale. Secondo la DGD questo approccio al rischio, che varia a seconda dell'ufficio doganale, costituisce di per sé un rischio supplementare da prendere in considerazione.

### **Troppa autonomia concessa agli uffici doganali**

Per quanto riguarda i controlli dei depositi doganali, la realtà si rivela più complessa della semplice ripartizione descritta nel mandato di prestazioni tra controlli formali per i documenti doganali, controlli materiali per le merci e controlli a posteriori presso le aziende. Oltre ai controlli formali, gli uffici doganali effettuano controlli delle merci all'atto dell'entrata nel deposito e dell'uscita, controlli dell'inventario parziali o completi, controlli del sistema e della registrazione delle scorte o delle garanzie finanziarie. Dall'indagine svolta presso 10 uffici doganali è emerso che nel 2012 essi hanno effettuato 391 controlli presso dei DDA, soprattutto in merito all'inventario e alla registrazione delle scorte. Indipendentemente dal numero e dall'importanza dei depositi sottoposti a controllo, la frequenza e la modalità dei controlli variano a seconda dell'ufficio doganale. I controlli effettuati presso i depositi franchi doganali sono più facili. Gli uffici doganali interessati hanno dichiarato di aver effettuato 841 controlli nel 2012, in particolare concernenti merci in entrata e in uscita nonché i relativi movimenti. Oltre due terzi dei controlli sono tuttavia stati effettuati da un unico ufficio doganale presso due depositi franchi doganali situati a Zurigo.

È difficile avere una panoramica globale sui risultati e sulle conseguenze dei controlli effettuati. Con la nuova base di dati ARGOS, sviluppata nel 2013, dovrebbe essere possibile porre rimedio a questa situazione. Tra le tendenze rilevate più spesso dal CDF figurano errori nella dichiarazione di merci relativi alla tariffa doganale, alla dichiarazione d'origine o alla procedura doganale; irregolarità negli inventari; mancanza di tracciabilità della merce e lacune nella contabilità delle scorte. Nei casi di irregolarità o di infrazioni, l'AFD può, a seconda del caso, adottare misure amministrative e avviare procedure penali. Le misure amministrative sono adottate ad esempio in caso di inosservanza delle condizioni d'esercizio. L'AFD chiede quindi l'osservanza di tali condizioni; in caso di ripetuta infrazione può revocare l'autorizzazione d'esercizio. Una simile sanzione è stata decisa almeno tre volte tra il 2011 e il 2012. La revoca di un'autorizzazione d'esercizio è tuttavia una sanzione difficilmente applicabile a un deposito franco doganale, poiché il gestore non è considerato responsabile della merce immagazzinata dai locatari. Dato che la responsabilità è suddivisa tra gestore e locatario, l'AFD non può intervenire.

La qualità degli inventari e dell'immagazzinamento di merci miste (merci sotto controllo doganale e merci svizzere) costituisce un problema ricorrente durante i controlli. La qualità degli inventari è essenziale per garantire la tracciabilità della merce. Attualmente questi elementi non figurano nell'analisi dei rischi generale dell'AFD.

### **Sono necessari miglioramenti**

La legge riveduta ha permesso un rafforzamento dei controlli, nel senso che i depositi franchi doganali fanno ora parte del territorio doganale. Ha inoltre contribuito a ridefinire le condizioni d'esercizio e a procedere a un riesame delle autorizzazioni. Tuttavia, l'eterogeneità dei controlli effettuati e l'informazione sui risultati non sono attualmente sufficienti per garantire la loro efficacia. Alcuni uffici doganali applicano buone pratiche che dovrebbero essere generalizzate.

La DGD ha tra l'altro già fatto ricorso al rischio di reputazione per aver rifiutato il rilascio di un'autorizzazione. La sensibilizzazione a questo rischio deve essere rafforzata a tutti i livelli dell'AFD, in particolare in caso di scoperta di uso improprio dei depositi, quale l'elusione di prescrizioni doganali e fiscali nonché l'inosservanza o l'elusione di prescrizioni di natura non doganale. Il CDF ha formulato otto raccomandazioni. Chiede al Consiglio federale di adottare una strategia concernente i depositi doganali tenendo conto degli aspetti politici ed economici. Le altre raccomandazioni riguardano l'AFD e perseguono l'obiettivo di rafforzare l'efficacia delle attività doganali presso i depositi doganali per quanto riguarda le autorizzazioni d'esercizio e i controlli da effettuare.

### **Testo originale in francese**