



IVA

Le nuove frontiere della pianificazione doganale basata sull'analisi e il monitoraggio dei dati

di Guido Calderaro, Paola Levato

Seminario di specializzazione

Esportazione delle merci: aspetti di rilevanza ai fini doganali

Scopri di più

Il **sistema doganale europeo** sta attraversando, nel corso di questi ultimi anni, importanti cambiamenti dal punto di vista della gestione documentale, attraverso l'utilizzo di nuove procedure e un nuovo linguaggio comune che nasce con la **trasformazione digitale** e porta con sé le fondamenta per **una rivoluzione dell'intero sistema**.

La base normativa della cosiddetta “*dogana paperless*” è un concetto “datato”, se si pensa che già nel 2008 con la decisione n. 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio si affrontava la tematica dell’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione come elemento essenziale per assicurare la facilitazione del commercio, attraverso la **semplificazione delle procedure di importazione e di esportazione** e, allo stesso tempo, l’efficacia dei controlli doganali, riducendo, in tal modo, i **costi per le imprese e i rischi per le società**.

In particolare, in una visione avanzata, tenendo in considerazione che ancora non era entrato in vigore il nuovo **Codice Doganale dell’Unione** (Regolamento (UE) 2023/956 - CDU), tra gli ambiziosi obiettivi che il legislatore europeo si era prefissato, vi erano quelli di *garantire la rapida fornitura e ricezione di informazioni pertinenti in relazione alla catena internazionale di approvvigionamento, e il consentire la trasmissione di un flusso ininterrotto di dati tra le autorità dei paesi esportatori ed importatori, nonché tra le autorità doganali e gli operatori economici, prevedendo la possibilità di riutilizzare i dati inseriti nel sistema*.

Questi principi sono, poi, confluiti nel Codice Doganale dell’Unione che, all’articolo 6, sancisce che **gli scambi di informazioni** con le autorità doganali e l’archiviazione delle relative informazioni “sono effettuati mediante procedimenti informatici”.

L’articolo 16 CDU **amplia tale principio** stabilendo che: “*Gli Stati membri collaborano con la Commissione al fine di sviluppare, tenere aggiornati ed utilizzare sistemi elettronici per lo scambio di informazioni tra le autorità doganali e con la Commissione e l’archiviazione di tali informazioni conformemente al codice.*”



Ripercorrendo in breve le più recenti tappe che stanno definendo questo processo di informatizzazione, un **passo importante**, a livello nazionale, è **avvenuto nel 2017**, quando l'autorità doganale italiana ha attivato il sistema delle **Customs Decisions** (si vedano in proposito: nota protocollo n. 104198/RU/2017 e nota protocollo n. 109580/RU/2017 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), il cui scopo era quello di consentire **l'uso di tecnologie e strumenti moderni** per promuovere un'applicazione uniforme della normativa doganale a livello europeo.

Nella realtà operativa, l'utilizzo delle Customs Decisions, nate con la **finalità di snellire il flusso documentale cartaceo**, presuppone ancora oggi diversi passaggi che avvengono “al di fuori” dell’ambiente informatico tramite, ad esempio, la **condivisione esterna di documentazione integrativa**, oltre ai necessari contatti diretti che si rendono necessari per finalizzare le richieste in corso di presentazione all’ufficio doganale che ha in carico la relativa istanza.

L’introduzione delle Customs Decisions ha, però, consentito agli operatori di **iniziare a confrontarsi con gli uffici** dell’Agenzia anche tramite **un’interfaccia digitale**.

La **digitalizzazione dei dati relativi alle dichiarazioni doganali per il regime di immissione in libera pratica e per i regimi speciali** diversi dal transito, avviata dal 9.6.2022 dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) (si veda la circolare n. 22/D/2022 per l’applicazione dei nuovi tracciati informatici), **ha segnato un passaggio importante nella smaterializzazione generalizzata delle dichiarazioni doganali** costituendo il punto di svolta del processo in analisi.

Ma **come funziona la nuova decodifica** dei dati doganali che ha condotto alla dematerializzazione delle informazioni? Il fulcro è dato dall’utilizzo dell’**Extensible Markup Language**, che permette di rappresentare le informazioni (attraverso tag o etichette che definiscono la struttura dei dati) in **modo facilmente riconoscibile** sia dagli operatori che dai processi automatizzati favorendo, inoltre, **l’interoperabilità di tutte le attività**.

Con l’adozione del modello di dati definito a livello unionale e denominato EUCDM (*European Union Customs Data Model*), i precedenti “campi” della dichiarazione doganale sono diventati **“data elements”** facenti parte di **un flusso informatizzato che consente la loro elaborazione** in base alle specifiche necessità e che permette di **monitorare l’intero processo logistico-doganale del commercio internazionale**, facilitando anche **le verifiche da parte delle diverse autorità** doganali (e non solo) coinvolte.

Gli **obiettivi** che si intendono perseguire attraverso l’implementazione di sistemi doganali integrati sono molteplici: **quello che assume maggior rilievo per le aziende** è legato al supporto alla **pianificazione doganale**, intesa come analisi dei flussi internazionali delle merci finalizzata all’individuazione delle aree in cui intervenire per generare maggiori benefici, ricercando gli **strumenti utili a ridurre gli importi daziari** tramite l’analisi delle filiere di approvvigionamento e optando, ad esempio, per **approvvigionamenti da mercati più competitivi**, sfruttando i numerosi free trade agreement conclusi dall’UE e adeguate rese



Incoterms.

La digitalizzazione doganale consente, inoltre, di adattarsi in tempi rapidi ai **cambiamenti normativi** e di attuare le procedure necessarie per mettere in atto i **sistemi di controllo interno** e i **processi di Risk analysis** necessari per individuare le criticità e l'adozione di **Action Plan**, basati anche sui feedback restituiti dall'analisi dei dati doganali estratti dalle dichiarazioni presentate al sistema telematico doganale.

Lo sviluppo delle nuove tecnologie descritto offre, anche, **vantaggi prettamente operativi**, quali, per citarne alcuni, **l'eliminazione dei processi manuali**, la **velocità dell'iter di sdoganamento**, la **possibilità di accedere alle informazioni in tempo reale**. L'Italia, peraltro, può vantare il primato di essere stata tra i primi Stati Membri ad implementare, ad esempio, il pre-clearing e il fast-corridor. Il **pre-clearing** (lo sdoganamento in mare) consente **la riduzione della permanenza delle merci nei porti** e un incremento della velocità delle operazioni, decongestionando al contempo il traffico nelle aree portuali e permettendo la gestione anticipata di una parte della catena logistica. Anche il **fast corridor** nasce per perseguire le medesime finalità, agevolando gli operatori AEO nel trasferimento delle merci tra depositi di custodia temporanea tramite diversi mezzi di trasporto (strada/ferrovia), **liberando i punti di arrivo delle merci** accelerando la supply chain. Queste procedure sono nate grazie allo sviluppo tecnologico e alla condivisione delle informazioni tra operatori e Agenzia. Più recente, rispetto alle precedenti procedure, è lo sviluppo del **programma di digitalizzazione dei porti** che permette di semplificare le procedure doganali, attuare il dialogo con le differenti autorità e gli operatori consentendo, quindi, di snellire il traffico all'interno dei porti.

Il consolidamento dei processi smaterializzati **potrebbe anche favorire la rivalutazione di procedure**, finora poco utilizzate, ma ideate come alternative digitali rispetto alle tradizionali operazioni doganali, quale l'**EIDR** (*Entry in the declarant's records*) che consente di presentare la dichiarazione doganale in una forma diversa rispetto a quella consueta, tramite l'iscrizione nelle scritture del dichiarante (articolo 182 par. 1 CDU).

Un'altra semplificazione che sfrutta la digitalizzazione dei sistemi doganali è lo **sdoganamento centralizzato**, previsto dall'articolo 179 CDU, ma non ancora operativo, che consentirà di far arrivare le **merci in qualsiasi stato membro**, delegando gli adempimenti doganali a un'unica dogana, prevedendo quindi un alto grado di efficienza e riduzione dei costi di gestione delle operazioni oltre a migliorare il **controllo delle stesse e il rapporto tra operatori e autorità doganale**. Proprio per i benefici che tale procedura sottende, ne sarebbe auspicabile l'attivazione, **prevista dalla normativa per il 2025**, al più presto anche solo in ambito nazionale.

Molti dei vantaggi descritti sono accessibili se si è in possesso dell'autorizzazione AEOC (*operatore economico autorizzato per le semplificazioni doganali*), tale status, ad esempio, è imprescindibile anche per l'istituto dell'EIDR al fine di beneficiare della dispensa dall'obbligo di presentazione delle merci (previsto all'articolo 182 par. 3 CDU).



Il ruolo di “arbitro” nella complessa gestione dell’interoperabilità dei dati è attribuita, dall’articolo 3 CDU, alle **autorità doganali**, a cui è conferito il ruolo di supervisori *“degli scambi internazionali dell’Unione in modo da contribuire al commercio leale e libero, all’attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell’Unione comuni riguardanti il commercio e alla sicurezza dell’intera catena logistica.”*

Il superamento della documentazione cartacea tramite gli odierni processi informatizzati non si limita semplicemente a permettere una **maggiore velocità delle operazioni e della semplificazione delle stesse**, ma favorisce l’accesso ad una **miniera di informazioni** che prima non erano facilmente disponibili né aggregabili per le analisi.

La quantità dei dati però non è sempre una qualità essa stessa; la sfida per la gestione di queste informazioni è **trovare il modo corretto di strutturarle**, scegliendo le metriche più significative in base ai contesti di applicazione.

Nell’ambito della **digitalizzazione dei dati relativi alle dichiarazioni doganali**, la disponibilità delle informazioni in un formato che consente, con il supporto di **software dedicati**, l’estrazione e **l’elaborazione di tutte le informazioni contenute**, permette alle aziende la mappatura e l’analisi delle proprie operazioni **doganali per le più disparate finalità**.

L’aggiornamento dei nuovi tracciati, anche in ambito export (**Automated Export System – AES fase 1**), avrà effetti rilevanti con la **creazione dei documenti informatizzati DAE** che permetteranno il recupero automatizzabile di **molteplici informazioni**, anche se non complete, inclusi i messaggi attestanti l’uscita delle merci dal territorio dell’UE, a **prescindere dagli operatori doganali** che **hanno operato**, assicurando una migliore compliance necessaria per **la non imponibilità Iva**; tale aspetto è molto delicato e importante soprattutto per le aziende che utilizzano la clausola incoterms EXW (o FCA) e **non governano il trasporto delle merci** al di fuori del territorio nazionale.

La trasformazione digitale a cui **stiamo assistendo** sta modificando in maniera inarrestabile il modo di gestire le operazioni doganali e diventerà un’occasione per le aziende che sapranno coglierne le potenzialità, opportunamente **guidati da professionisti attenti e lungimiranti**.