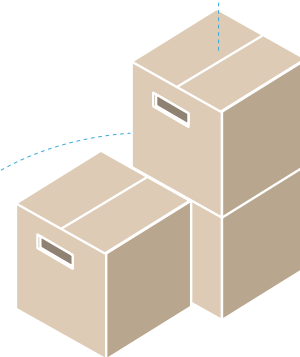


LA RIVOLUZIONE DIGITALE DELLE DOGANE: FIRST STEP



di Fulvio Liberatore - Team Easyfrontier

L'onda della digital transformation che costituisce tuttora un megatrend globale oltre che un obiettivo di sviluppo sostenibile sta lentamente assestandosi, almeno nella dimensione delle procedure doganali, verso una progressione più lenta e meditata di quanto era apparsa ai tempi dell'inaugurazione della "dogana e del commercio internazionale privi di supporti cartacei" (Decisione 70/2008/EC della Commissione europea), seppur, comunque, inarrestabile.

L'implementazione di sistemi integrati, di soluzioni S2S (System to System) oltre che U2S (User to System) si è basata, da un lato, sulla necessità di giungere celermente a un sistema informativo doganale unionale e, dall'altro, sulla conservazione delle esperienze esistenti, ossia dei sistemi informativi doganali nazionali, resi interoperabili grazie al successo indiscusso del cosiddetto XML Schema – ossia il linguaggio di descrizione XML noto come XSD.

Le scelte dell'Unione europea, consolidate negli obiettivi e nei metodi fin dall'entrata in vigore del Codice Doganale dell'Unione, hanno consentito

infatti la creazione di architetture informative molto solide e condivise a livello transeuropeo. Tali scelte hanno comportato significativi investimenti da parte di tutte le amministrazioni doganali nazionali e da parte della Commissione europea: tanto che il processo di attivazione dell'intero sistema è stato programmato per gradi, ben definiti a livello strutturale ma anche flessibili, in relazione sia alle disponibilità economiche degli stati membri e della UE, sia alla necessità di consentire un adeguamento non traumatico degli operatori alla dogana smaterializzata, ambiziosamente definita e-customs.

Il primo passo (parliamo dell'ormai lontanissimo ottobre del 2017) che ha visto l'autorità doganale italiana in prima linea nell'Unione è consistito nell'attivazione del sistema di customs decisions: il sistema ha "costretto" gli operatori a confrontarsi con gli uffici doganali esclusivamente tramite un'interfaccia digitale, al fine di ottenere decisioni e presentare documenti connessi ad autorizzazioni previste dalla normativa doganale.

A dire il vero, il nostro paese si muove coerentemente da anni verso una smaterializzazione di quasi tutte le operazioni connesse al dialogo con la pubblica ammi-

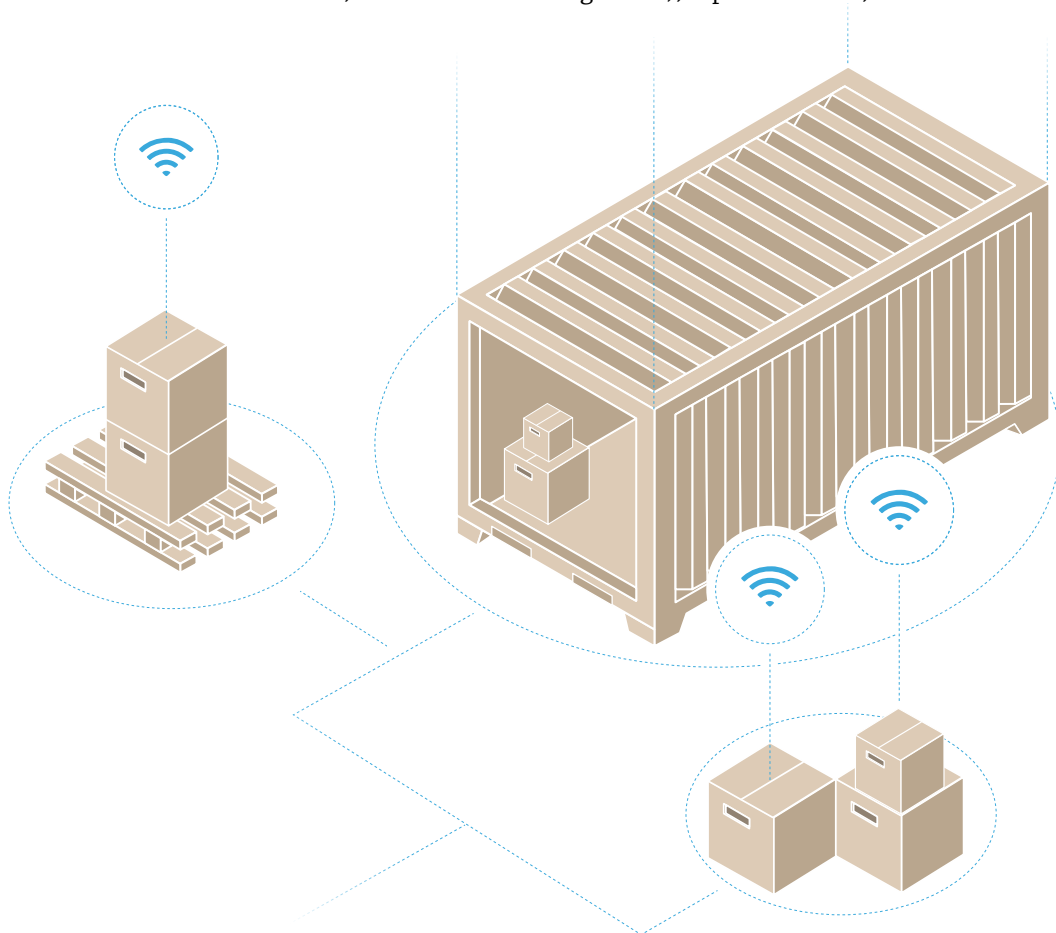


nistrazione: dall'identità digitale (SPID, CNS), alla richiesta di accertamenti sanitari (fascicolo sanitario elettronico), all'interscambio di fatture, ormai quasi totalmente "elettronificate", fino alla miriade di soluzioni adottate da moltissime amministrazioni. Ultima, ma di grande rilievo, la finalizzazione dell'e-procurement per la digitalizzazione delle procedure di appalto e tutte vigilate da AGID, l'Agenzia per l'Italia Digitale.

Eppure, le procedure doganali digitalizzate, pur in questo vivacissimo contesto, continuano a rappresentare una sfida, sia per il fatto che la digitalizzazione "spinta" delle procedure si trova a operare nell'ambito di modelli di descrizione dei dati pensati a livello globale (il Data Model della WCO, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane, è giunto alla sua quarta versione, seguito a ruota dall'EU Customs Data Model), sia per la difficoltà di garantire la consistenza dei diversi sistemi informativi nazionali. Infine, va considerata anche la resistenza all'adozione di nuovi metodi da parte degli operatori dei diversi stati membri, abituati a soluzioni e processi talora fortemente declinati localmente e legatissimi all'effetto "cartaceo" di autorizzazioni, dichiarazioni e documenti vari.

Seguendo la roadmap fissata dall'Unione europea (denominata MASP, Multi Annual Strategic Plan), a partire

dal 1 luglio 2021 è stato introdotto l'intero sistema per la presentazione delle dichiarazioni doganali di immissione in libera pratica relative ai beni di modico valore (ossia di valore inferiore ai 150 euro). Fino al 30 giugno 2021 la merce di valore minimo veniva considerata dichiarata a fronte della semplice presentazione in dogana di liste più o meno dettagliate e, soprattutto, si godeva di una esenzione IVA per i beni di valore fino a 22 euro. L'innovazione, affinata attraverso l'intenso lavoro dell'Electronic Customs Coordination Group di TAXUD (la DG della Commissione che governa le regole doganali dell'Unione), è consistita nell'introduzione di un "set di dati" super ridotto da utilizzare per le dichiarazioni doganali di che trattasi. Il dataset di riferimento che, da un punto di vista architeturale, costituisce il più semplice dei dataset previsti per le dichiarazioni doganali immateriali, denominato H7, ha finito per identificare, anche nel linguaggio degli operatori, le dichiarazioni doganali relative a beni di modico valore sia B2C sia B2B. Si è trattato di un vero e proprio trauma per le imprese: improvvisamente si sono trovate di fronte a un'assenza totale di supporti cartacei (o di file .pdf) aventi valore legale. L'unico documento cui poter accedere consiste nel dataset, appunto, da "leggere" con un apposito convertitore, ed è un file che finisce per costituire la dichiarazione



**L'Italia si muove da
anni verso una
smaterializzazione
delle operazioni
connesse al dialogo
con la pubblica
amministrazione, eppure
le procedure doganali
digitalizzate continuano a
rappresentare una sfida**

doganale, legalmente valida, senza altri timbri, firme, file di supporto, in modo molto simile a quanto accadeva già per le fatture elettroniche.

Da luglio 2021 erano stati già attivati, a dire il vero, anche gli altri dataset per l'import: da H1 a H6, riferiti ai possibili regimi doganali. Ma si è trattato di una introduzione dolce, non obbligatoria, ragion per cui gli operatori hanno continuato a utilizzare il sistema in uso anche se, a partire da giugno 2022, i nuovi dataset diventeranno l'unico modo per dichiarare le merci in import. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli aveva già avvertito, fin dal 2019, gli operatori, ivi compresi software house e integratori, intermediari e case di spedizione, di quella che era stata definita "reingegnerizzazione del processo di import". Ciò non toglie il fatto che tali adeguamenti, seppur necessari per garantire che la gestione delle procedure doganali sia assicurata a livello unionale, finiscono sicuramente per avere un impatto di notevole rilievo per tutti coloro che si interfacciano con i sistemi doganali, ma anche per tutti coloro, come le imprese che esportano e importano, che non accedono direttamente a tali sistemi, ma ne subiscono gli effetti.

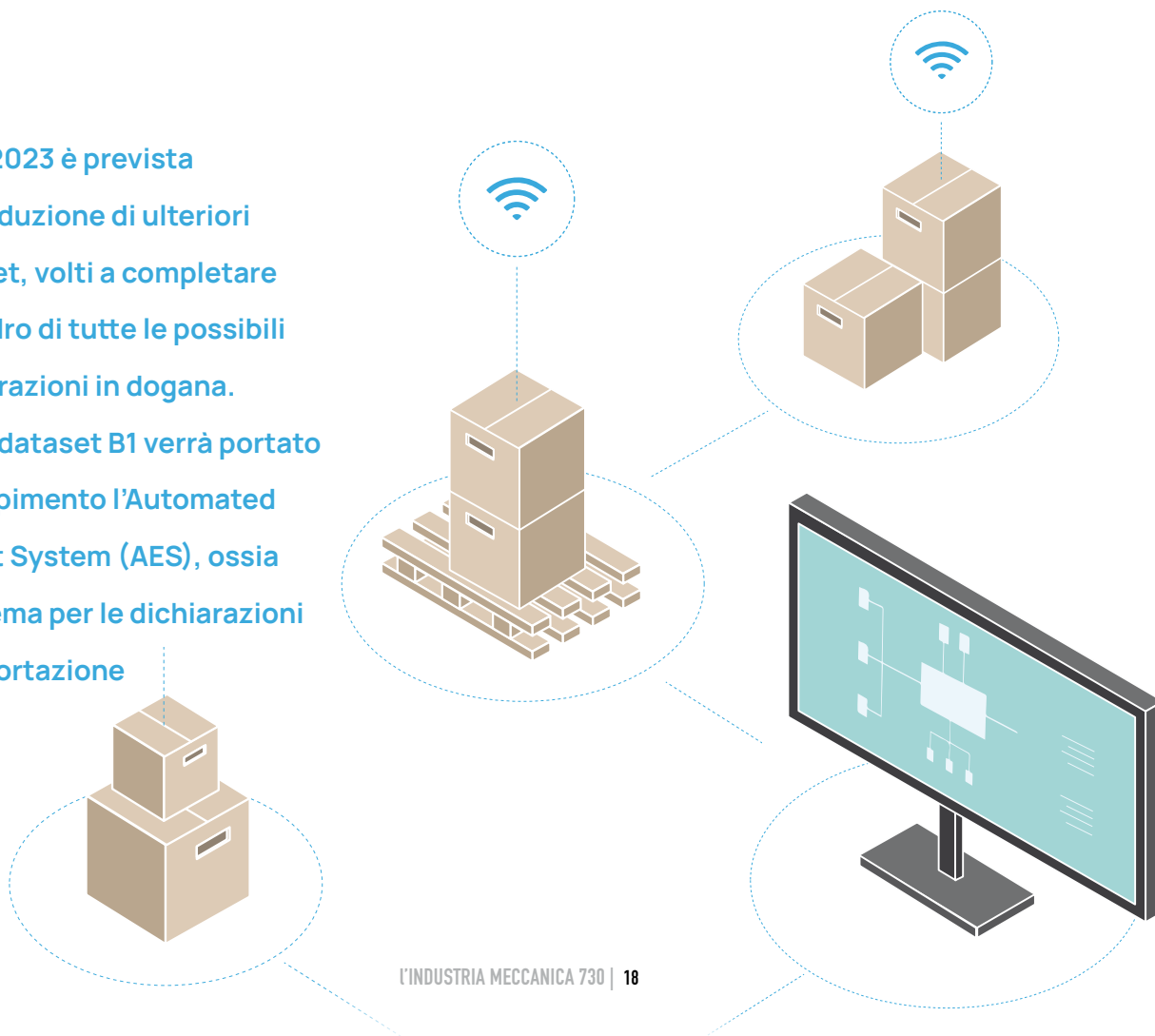
Per il 2023 è prevista l'introduzione di ulteriori dataset, volti a completare il quadro di tutte le possibili dichiarazioni

in dogana. In particolare, con il dataset B1 verrà portato a compimento l'Automated Export System (AES), ossia il sistema per le dichiarazioni di esportazione. In effetti, già oggi le dichiarazioni di esportazione (di norma conosciute, oggi, in relazione alla loro qualificazione specifica come "EX") sono, di fatto, smaterializzate: ma è pur vero che gli operatori raccolgono i prodotti cartacei di esse nella propria contabilità. A partire dall'avvio di AES gli operatori non disporranno più di un documento, sia pur digitalizzato – tipicamente in .pdf – cui far riferimento in caso di controlli, interni o esterni, ma dovranno richiamare il dataset corrispondente alle singole dichiarazioni, magari integrandolo nelle contabilità aziendali, avendo la certezza circa la sua transazione alla base dell'esportazione.

Una volta avviato, il passaggio dalle procedure tipiche delle attività tradizionali (nate come cartacee e pensate in quella logica) ai formati e processi smaterializzati aggredirà, sempre a brevissimo, procedure nuove e (parzialmente) inedite, concepite fin dall'origine come intrinsecamente digitali: sdoganamento centralizzato, Single Window e iscrizione nelle scritture del dichiarante costituiscono semplificazioni radicali e trasformative del rapporto tra dogane e operatori. Si tratta di soluzioni che prevedono

**Per il 2023 è prevista
l'introduzione di ulteriori
dataset, volti a completare
il quadro di tutte le possibili
dichiarazioni in dogana.**

**Con il dataset B1 verrà portato
a compimento l'Automated
Export System (AES), ossia
il sistema per le dichiarazioni
di esportazione**



una interoperabilità tra sistemi molto più articolati e ancor più difficili da trasformare, anche idealmente, in una serie di documenti cartacei.

La loro natura è quella di agganciare, legare e promuovere diverse istanze: dalla possibilità di far arrivare le merci in qualsiasi stato membro, concentrando, però, gli adempimenti doganali presso un'unica dogana (sdoganamento centralizzato), all'utilizzo di registrazioni elettroniche in contabilità, integrate dai dati squisitamente doganali. Questi da rendere poi accessibili da remoto all'autorità doganale, eliminando la necessità di far passare mezzi di trasporto e contenitori in dogana e rendendo le dichiarazioni un adempimento complementare, da effettuarsi successivamente allo svincolo delle merci, fino all'integrazione dei controlli e degli adempimenti curati da tutte le autorità governative che hanno titolo a intervenire al momento

dello sdoganamento delle merci (la cosiddetta Single Window – vedi approfondimento nel riquadro dedicato a tale semplificazione).

Resta da aprire le porte del futuro della dogana digitale e qui, anche a partire dal lavoro già avviato da numerose dogane e, soprattutto, dalla WCO, torna in gioco quell'orizzonte quasi emozionale che vorrebbe vedere implementate tutte quelle tecnologie che possono assicurare scambi senza frontiere visibili, analisi dei dati condotte a livello sistemico, in forma criptata e protetta, profili di compliance documentati e trasparenti, selezioni di partite di merce per i controlli fisici sulla base di algoritmi di intelligenza artificiale, utilizzo esteso di smart contracts (mattoni di base delle blockchain) anche, per esempio, negli accertamenti connessi all'origine delle merci e al trasporto delle medesime. □

Single Window: un'interfaccia unica per garantire fluidità e trasparenza negli scambi internazionali

La necessità di assicurare adempimenti e controlli coordinati da parte delle numerose autorità competenti nelle specifiche aree di accertamento della liceità e conformità delle merci che attraversano i confini è sempre stata molto sentita, a livello globale: tanto da produrre standard internazionali riconosciuti e adottati da quasi tutte le dogane dei paesi membri di WTO e WCO.

In particolare la UE ha sviluppato una proposta di regolamento per dare consistenza giuridica unionale all'impianto di uno sportello unico, un "single entry point" che consentisse non solo di introdurre, attraverso un portale dedicato, tutte le informazioni necessarie una sola volta, ma anche di poter monitorare lo sviluppo del processo di sdoganamento senza dover accedere a tutte le singole interfacce previste dalle diverse amministrazioni. Ma anche, e soprattutto, di

mettere a disposizione dell'operatore, tramite il codice EORI, la possibilità di richiedere da un'unica interfaccia tutti i certificati e gli accertamenti necessari per far arrivare o far partire le merci provenienti o destinate a paesi terzi.

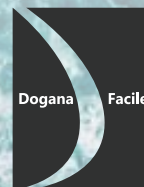
Attualmente, a livello unionale, si stanno definendo i requisiti tecnici e contenutistici della Single Window doganale e si sta approntando il disegno dei flussi di dati che sono destinati a essere scambiati con le diverse autorità competenti attraverso CERTEX, un sistema di interscambio che, garantendo un alto livello di riservatezza sui dati commerciali, consentirà però di assicurare quella integrazione di informazioni indispensabile per il funzionamento effettivo di una soluzione Single Window.

In Italia lo sportello unico ha visto la luce con la L 350 del 2003, ma è diventato una realtà, giuridica e piena-

mente operativa, con il DPR 235 del 2021 e, a seguire, con la Determinazione 39493/RU del 28 gennaio 2022. La soluzione italiana, dal suggestivo nome di SUDOCO, Sportello Unico delle Dogane e dei Controlli, prevede l'accesso, attraverso un portale dedicato, a un "meccanismo unificato di accesso ai servizi con funzioni di identificazione, autorizzazione e informazione per gli operatori economici, ed è dotata di una funzione applicativa per la presentazione della dichiarazione doganale e per la richiesta dei provvedimenti" di competenza delle altre amministrazioni.

Il tutto, ancora oggetto di sviluppi e adeguamenti, consentirà di mettere a disposizione uno strumento di grande rilevanza per l'alleggerimento degli adempimenti, dei flussi di dati e informazioni connessi agli scambi internazionali, pur garantendo un alto livello di sicurezza e di riservatezza.

Dogana Facile



Servizi strategici per il business delle imprese

**Al passo con i cambiamenti nel mondo
ci stiamo rinnovando per voi**

PER INFORMAZIONI

Carmela Massaro

Responsabile Dogana Facile

ANIMA Confindustria Meccanica, via Scarsellini 13 Milano

Tel 02.45418305 Email massaro@anima.it



ANIMA
CONFINDUSTRIA
MECCANICA VARIA



con la collaborazione

easy frontier