



**AGENZIA DELLE DOGANE
E DEI MONOPOLI**

Dogane ed Imprese: innovazione e semplificazione delle procedure. Nuove opportunità ed aspettative

Ufficio delle dogane di Ravenna



Camera di Commercio
Forlì-Cesena



Camera di Commercio
Ravenna



Camera di Commercio
Rimini

Le sfide

Le amministrazioni doganali sono chiamate a gestire in modo efficace un maggiore volume di merci che attraversano le frontiere, ad un ritmo sempre più veloce e con una crescente pressione a ridurre i costi e i ritardi.

Tutto ciò garantendo un livello di controlli efficaci a tutela della sicurezza, anche fiscale, dell'ambiente, della salute ecc.

L'approccio strategico globale

Mobilizzare tutti gli strumenti d'azione amministrativa attraverso:

- Una patrimonio comune di norme
- Interoperabilità dogane-dogane, dogane altre amministrazioni, dogane-operatori/operatori dogane

Cosa si aspetta la società dalle dogane?

Le dogane sostengono l'economia dell'UE laddove ha bisogno di essere protetta:

- a garanzia della riscossione della fiscalità applicabile;
- contro beni contraffatti o venduti in regime di dumping;
- contro sostanze pericolose per la salute o a salvaguardia dell'ambiente o delle specie in via di estinzione;
- contro le attività criminali.

Cosa si attendono le imprese dalle dogane?

Le imprese si aspettano dalle dogane una serie di vantaggi connessi a

- Una maggiore efficienza
- Migliori servizi
- Una più elevata produttività
- Tempi brevi e prevedibili per lo svincolo delle merci
- Un contesto uniforme a livello europeo

Cosa si attende la dogana dalle imprese?

Il successo delle strategie poste in essere dipenderà notevolmente dall'impegno con cui tutti i soggetti interessati cercheranno di metterle in pratica.

Le dogane si attendono un quadro di convergenza, di standard condivisi da tutti per un forte interesse a formare una partnership strategica con le imprese.

Dogana 2000

Decisione n. 201/97/CE del 19/12/1996

Obiettivi «Dogana 2000»

- migliorare i metodi di lavoro delle Amministrazioni doganali comunitarie e per rendere le procedure e le forme di intervento coerenti tra loro e ispirate a principi e criteri comuni.
- garantire parità di trattamento agli operatori economici che agiscono sul mercato unico evitando distorsioni nell'effettuazione dei controlli (che devono rispondere alla medesima logica in tutta l'UE), assicurando l'applicazione uniforme della normativa doganale.
- pervenire ad una semplificazione delle procedure, da realizzare principalmente attraverso la massiccia diffusione di procedure informatiche e telematiche.

Strumenti «Dogana 2000»

Gli obiettivi di Dogana 2000 sono enunciati nell'art. 9 della Decisione n. 210/97 e riguardano lo sviluppo coordinato e l'applicazione di nuovi metodi di lavoro, in particolare nei seguenti settori:

1. Analisi dei rischi, al fine di determinare se le merci, al loro passaggio in dogana, debbano essere sottoposte ad un esame documentale o fisico, prima del rilascio alla libera disponibilità dell'operatore, per l'immissione in libera pratica ovvero per l'uscita dal territorio doganale dell'UE
2. Ricorso alle tecniche di audit per la verifica della contabilità delle imprese
3. Procedure semplificate di vincolo a un regime doganale e di accertamento
4. Trattamento informatizzato delle dichiarazioni doganali
5. Intensificazione e modernizzazione delle procedure di data exchange tra gli Stati Membri e tra questi e la Comunità
6. Conclusione di MOU's con gli operatori economici per predisporre sistemi adeguati di controllo, di verifica o di scambio di informazioni o dati che possono contribuire alla salvaguardia degli interessi della Comunità (tributari ed extratributari), nonché della regolarità del mercato e della salute e sicurezza dei consumatori.

Dogana 2000 si doveva concludere entro il 31.12.2002, con la presentazione dal parte degli Stati Membri alla Commissione di una relazione finale sull'attuazione del programma.

Entro il 30.06.2003, la Commissione avrebbe dovuto produrre la propria relazione finale sull'attuazione del programma.

Dogana 2000 venne tuttavia prorogata per consentire la piena realizzazione degli obiettivi attesi e oggi possiamo dire che l'attuazione del programma è stata completamente realizzata, creando una rete informatica ed informativa interna a ciascuno Stato Membro e condivisa per molte applicazioni all'intera Comunità (ad esempio, VIES, SEED, EMCS)

Nell'illustrare i settori di lavoro presi in esame dall'art. 9 della Decisione 210/97, l'analisi del rischio, al fine di orientare i controlli doganali, è al primo posto dell'elenco e possiamo ritenere la cosa non del tutto casuale.

Questo ci consente di approfondire il concetto di analisi del rischio, che rappresenta, all'attualità, l'elemento centrale per la scelta del tipo di controllo doganale da eseguire.

L'Analisi dei rischi

Possiamo definire l'analisi del rischio, secondo i concetti contenuti nella Guida all'analisi dei rischi nei controlli doganali - pubblicata nel 1998 dalla Divisione Generale XXI - Sistema fiscale e unione doganale - come un processo logico - operativo **dinamico, flessibile, critico**, che si propone di individuare i settori e le operazioni doganali che, tanto da un punto di vista soggettivo (riferito alla «storia» tributaria dell'importatore/esportatore, fornitore, intermediario, trasportatore...), quanto oggettivo (settore merceologico, trattamento daziario, origine, provenienza, presenza di misure di salvaguardia...) possono presentare maggiori rischi per la sicurezza fiscale/doganale o per quella extratributaria.

Il processo di analisi del rischio si compone di 5 fasi:

L' Informazione, che può essere interna all'Amministrazione doganale (banche dati interne, operazioni pregresse) o esterna rispetto ad essa (banche dati di altri Enti/Agenzie ma in uso alla dogana, notizie di stampa, info confidenziali o riservate) deve essere il più possibile completa e coerente con lo scopo prefissato.

La Valutazione, si effettua in conformità degli elementi descritti in precedenza.

La Decisione, consiste nell'analizzare i tipi di controllo possibili (fisico, documentale, a posteriori) e nel determinare il tipo di controllo applicabile all'operazione tenendo conto delle risorse disponibili e di altri vincoli, inclusi gli oneri che gravano sulle imprese.

L'Azione, è la fase finale e consiste nel garantire l'esecuzione della decisione adottata e nel comunicare i risultati, al fine di ridefinire l'analisi dei rischi e di completare il profilo di rischio.

Il Feedback, essenziale in tutte le fasi, per consentire che le verifiche siano adattate in funzione dei risultati. Infatti, è indispensabile che il profilo di rischio sia esatto e costantemente aggiornato

Il Circuito doganale di Controllo

- È un'applicazione informatica accessibile dal sistema operativo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli denominato A.I.D.A. (Automazione Integrata Dogane Accise), attraverso il quale ciascuna degli 11 mln di dichiarazioni doganali presentate ogni anno, al momento della registrazione, viene selezionata per la tipologia di controllo che scaturisce dal processo di analisi del rischio.
- Dopo una fase sperimentale iniziata nel 1994, il circuito doganale di controllo ha avuto un'ulteriore aggiornamento con la circolare 148/UDC/CM di dicembre 1998, con la quale si è tenuto conto dello sviluppo tecnologico informatico dell'allora Dipartimento Dogane e II.II.
- Altro momento fondamentale è il 2003, quando l'UE pubblica i Blueprints sui controlli doganali, che contengono le linee guida comunitarie, che hanno disegnato il circuito doganale di controllo nella sua attuale veste, fatti salvi i continui miglioramenti resi possibili dal costante progresso dell'informatica e della telematica.

Il Circuito doganale di Controllo

- Il pensiero forte del Circuito Doganale di Controllo prevede una riduzione ragionata dei controlli (documentali o fisici) in base agli elementi di rischio predeterminati, consentendo alle spedizioni ritenute affidabili di venire prontamente rilasciate all'avente diritto.
- Ad esempio, oltre il 95 % delle esportazioni viene selezionato con l'opzione c.d. «canale verde», rendendo immediatamente disponibile la merce per l'imbarco sull'aeromobile o sulla nave o per l'uscita dal territorio doganale dell'UE.
- Ulteriori riduzioni dei tempi si hanno se la spedizione è assistita doganalmente dalla dichiarazione telematica o domiciliata/semplificata,
- Un altro aspetto centrale della nuova architettura di controllo prevede lo spostamento delle verifiche fisiche (ma anche documentali) dal **borderline** all'**inland** (attraverso l'istituto della «revisione dell'accertamento» di cui si dirà in chiusura), poiché il ritorno informativo e statistico indica chiaramente che in molte tipologie di frode e/o irregolarità (violazioni in materia di origine preferenziale, sottofatturazione, royalties, illeciti valutari con ipotesi di riciclaggio), i controlli *a posteriori* risultano nella maggior parte dei casi molto più efficaci e «produttivi» rispetto ai controlli immediati sulla linea di confine.

Caratteristiche del CdC

- 1. Automatico.** La selezione viene effettuata dal sistema in base agli elementi ed informazioni presenti elaborate secondo l'analisi del rischio.
- 2. Centralizzato.** È unico per tutta l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.
- 3. Obbligatorio.** La selezione non è mai derogabile verso il basso dal funzionario incaricato del controllo, vale a dire che non è possibile, ad esempio, derubricare un controllo fisico a documentale, o uno documentale a controllo scanner. È tuttavia possibile, a determinate condizioni da riportare a sistema, elevare la tipologia di controllo in difformità alla selezione automatica. Ciò può avvenire in presenza di informazioni od elementi noti all'Ufficio territoriale che riguardano l'analisi del rischio locale e che, successivamente, possono diventare patrimonio comune mediante il feedback informativo al centro.
- 4. Tracciabile.** L'esito dei controlli deve essere tempestivamente inserito a sistema dal funzionario incaricato, identificato dal proprio codice fiscale. Lo stesso vale per qualunque altro intervento sulla dichiarazione (revisione, rettifica...).
- 5. Riservato.** Le informazioni residenti nel Circuito Doganale di Controllo (parametri di rischio) sono for Customs eyes only e non divulgabili all'esterno. La loro eventuale diffusione da parte del/dei funzionario/i responsabili, configura l'ipotesi di illecito disciplinare, fatta salve ulteriori ipotesi di reato. I dati sono inoltre sottratti al diritto di accesso.

Le selezioni del Cdc

Canale Verde (CA = Controllo Automatizzato). A seguito del controllo di coerenza operato dal sistema, in assenza di specifici fattori di rischio, la merce viene *free released* all'avente diritto, senza ulteriori formalità. Attenzione !!! È bene sfatare l'errata convinzione che canale verde equivalga a «nessun controllo»: non è così.

Canale Arancione (CS = Controllo Scanner). La selezione è ovviamente limitata agli Uffici dotati di questa apparecchiatura. Il controllo coerente consente di il rilascio della merce; in caso contrario la selezione viene elevata, quantomeno, a controllo documentale.

Canale Giallo (CD = Controllo Documentale). L'analisi del rischio e i parametri elaborati dal circuito richiedono il controllo documentale della dichiarazione.

Canale Rosso (VM = Visita Merce). L'analisi del rischio e i parametri elaborati dal circuito richiedono il controllo fisico della dichiarazione, se del caso integrato dal prelievo dei campioni.

La revisione dell'accertamento

Ma a volte la dogana non si accontenta...

Anche dopo che l'accertamento è divenuto definitivo, la dogana ha la possibilità di ritornare sulle proprie determinazioni, in base: a fondati motivi di sospetto di violazioni/irregolarità; a piani di intervento programmati per determinati settori; secondo il criterio dello scandaglio, innescando il procedimento amministrativo di «revisione dell'accertamento», le cui fonti normative principali sono:

- Art. 78 del Codice Doganale Comunitario (Reg. CEE n. 2913/92);
- Art. 11 D. Lgs. N. 374 dell'08.11.1990, che ha innovato il D.P.R. n. 43 del 23.01.1973 (Testo Unico delle Leggi Doganali).

Per assicurare la correttezza del rapporto tra fisco e contribuente e garantire il principio del corretto »affidamento«, questa facoltà non è attribuita alla dogana senza limiti temporali, ma deve essere esercitata entro tre anni dalla data in cui l'accertamento è divenuto definitivo, con una eccezione: se la revisione dell'accertamento è stata determinata da fattispecie aventi rilevanza penale, il termine triennale di decadenza può essere superato.

La revisione dell'accertamento

La revisione dell'accertamento, oltre che attivata dalla dogana (ovvero definita «d'ufficio»), può essere richiesta anche dalla parte (importatore, esportatore, intermediario), come revisione dell'accertamento «su istanza di parte» e va presentata all'Ufficio doganale dove la bolletta è stata registrata.

Quando può essere richiesta la revisione dell'accertamento «su istanza di parte» ?

Ogni qualvolta l'avente diritto si accorga di avere commesso errori o imprecisioni nella dichiarazione, indipendentemente dal fatto che abbiano conseguenze dal punto di vista fiscale/tributario e sempre che non sia stato già notificato dalla dogana, per quella specifica operazione, formale avviso di avvio del procedimento di revisione dell'accertamento.

Entro quale termine ?

Anche per la revisione su istanza di parte vale il principio del termine triennale di decadenza.

Le profonde modifiche procedurali e la sempre maggiore attenzione, da parte delle Comunità, alla velocizzazione e alla semplificazione delle procedure per favorire la celerità dei traffici (beninteso per i flussi legittimi e regolari) hanno accresciuto in maniera significativa il ruolo dell'istituto della revisione dell'accertamento, che può essere ormai considerata come un «quinto canale» del Circuito Doganale di Controllo.

La prova di questa affermazione consiste nella recente istituzione del **Canale Blu**, che è la selezione con la quale il sistema segnala all'ufficio l'opportunità di procedere alla revisione dell'accertamento delle bollette segnalate.

La revisione dell'accertamento

Con il procedimento di revisione dell'accertamento, la dogana ripercorre a ritroso la «corrente» e la storia della dichiarazione (anche mediante richiesta di documenti o attività info - investigative d'iniziativa), nella consapevolezza che la «catena doganale», che spazia nei settori più vari: normativi, amministrativi, economici, finanziari, della logistica... costituisce un *continuum* da esaminare in tutte le sue sfaccettature.

Se nella catena c'è un anello documentale debole o falso, questo può essere individuato, molto spesso, grazie ad un'analisi ragionata che si sviluppa necessariamente allorché l'ufficio viene in possesso di atti ed informazioni delle quali non poteva disporre al momento del passaggio della linea di confine.

Come abbiamo visto quando abbiamo esaminato i principi di base del Circuito Doganale di Controllo, è un profondo cambiamento di mentalità, con lo spostamento del controllo dal *borderline* all'*inland*.

Cambiamento di mentalità moderno o antico ?

Prendiamo ad esempio questi due brevissimi passi di Umberto Eco:

«Si fanno libri solo su altri libri e intorno ad altri libri. [...] I libri parlano sempre di altri libri e ogni storia racconta una storia già raccontata. Lo sapeva Omero, lo sapeva Ariosto, per non dire di Rabelais o di Cervantes.»

(Umberto Eco, Postille a “Il nome della rosa”, 1980)

«Spesso i libri parlano di altri libri. Sino ad allora avevo pensato che ogni libro parlasse delle cose, umane o divine, che stanno fuori dai libri. [...] Ora mi avvedo che non di rado i libri parlano di libri, ovvero è come si parlassero tra loro».

(Guglielmo da Baskerville, *ibidem*)

sostituiamo la parola «libri» con «documenti» e trasferiamola in ambito doganale.

Avremo bell'è pronto il concetto di revisione dell'accertamento.