

Evoluzione del controllo doganale

La maggiore sfida cui le amministrazioni doganali di tutto il mondo sono oggi chiamate a rispondere, a fronte del costante aumento della complessità e del volume degli scambi internazionali, è quella dell'individuazione del giusto equilibrio fra le esigenze di controllo delle merci che transitano attraverso i confini dello Stato e quelle di facilitazione dell'interscambio commerciale. Viene così a riproporsi un interrogativo che alimenta da tempo interminabili controversie (e non solo all'interno dell'ordinamento italiano) sulla natura delle dogane: amministrazione puramente fiscale o soggetto con funzioni di promozione degli scambi?

La gestione dei rischi e i controlli a posteriori

di Danilo Desiderio

Per quanto negli ultimi tempi si registri la tendenza verso una diversificazione sempre più marcata dei compiti di tale amministrazione, compiti che spesso si espandono in settori assai diversi da quelli in cui si è tradizionalmente concentrata la sua attività (si pensi alle funzioni di protezione della proprietà intellettuale od alla lotta contro l'immigrazione clandestina ed il terrorismo) è fuor di dubbio che quella della riscossione dei dazi e degli altri diritti connessi all'importazione delle merci (anche per conto di altre amministrazioni) costituisca, ancora oggi, una delle attività principali della dogana.

Lo stesso discorso vale per le funzioni di controllo, a questa strettamente legata, mirando tale attività principalmente alla verifica della corretta classificazione nonché del valore e dell'origine della merce, che non a caso sono proprio i tre elementi sui quali si basa l'applicazione della fiscalità doganale.

Una risposta definitiva all'interrogativo di cui sopra rimane difficile, dipendendo di fatto dall'ottica nella quale ci si pone.

In ambito comunitario, ad esempio, alcune amministrazioni doganali (notoriamente quelle dei Paesi del nord Europa) sono impregnate di tradizioni più liberali e, dunque, sono più aperte al dialogo con gli operatori privati di quanto lo siano quelle

dei paesi mediterranei (si pensi alle varie azioni di partenariato pubblico-privato attivate da paesi come la Svezia, la Danimarca e l'Olanda, di fatto dimostratesi più efficaci rispetto ad analoghe iniziative avviate da altri paesi del Sud Europa) così come esistono dogane maggiormente "sensibili" di altre alla funzione di controllo, come più volte sottolineato dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee (vedasi ad es. la sent. 21 settembre 1989, Commissione / Grecia, causa 68/88, relativa a delle importazioni di mais troppo compiutamente dispensate dal pagamento dei dazi dovuti) aspetti questi che non possono non provocare contestabili fenomeni di diversione dei flussi di traffico.

Volendo soffermarsi proprio sulle funzioni di controllo, è agevole constatare come anche quest'attività, sebbene costituisca uno dei compiti più tradizionali delle dogane, abbia subito un'evoluzione nel corso del tempo, dettata soprattutto dalla necessità di assecondare le sempre più pressanti esigenze di garanzia di fluidità nella circolazione delle merci.

Si è così verificato un passaggio dal controllo doganale in senso classico a forme nuove di controllo, basate su sistemi di gestione dei rischi su base informatica e su verifiche (audit) a-posteriori concernenti categorie ben precise di importatori.

Le tecniche di auditing, in particolare, hanno permesso alle dogane di velocizzare l'operazione di sdoganamento delle merci attraverso la posticipazione dei controlli ad un momento successivo rispetto ad esso.

A differenza della procedura di controllo ordinaria infatti, che si basa sulla verifica di ogni singola transazione, l'audit doganale ha per oggetto un più ampio ventaglio di transazioni realizzate nell'arco di un periodo temporale più lungo. Nel controllo tradizionale, le merci vengono assoggettate ad un esame (fisico o documentale) già al momento del loro arrivo al confine od al porto di ingresso nel Paese di importazione, rimanendo generalmente stoccate in un deposito o su una banchina in attesa che l'importatore od il suo agente doganale presenti presso l'ufficio doganale competente la dichiarazione e gli altri documenti necessari per effettuare lo sdoganamento. Questo processo può richiedere diversi giorni, talvolta anche settimane, nel caso in cui uno o più documenti siano oggetto di contestazione o sospetti di irregolarità.

Nel frattempo, le merci rimangono sotto custodia doganale, in attesa che tutti i controlli siano completati e le formalità doganali assolte, prima tra tutte quella del pagamento dei dazi doganali e degli altri diritti gravanti sulle stesse. I controlli su base audit producono pertanto l'effetto di agevolare le attività degli operatori, comprimendo al minimo il tempo necessario per effettuare lo sdoganamento delle merci, in quanto si consente alle imprese di disporre di queste ultime immediatamente dopo il loro arrivo nel Paese d'importazione.

Gli uffici doganali competenti procederanno, difatti, al controllo della sola documentazione di base relativa all'operazione doganale realizzata (ad es. la fattura e la polizza di carico) mentre l'esecuzione di verifiche più approfondite è rinviata ad un momento successivo. I controlli su base audit consentono in sostanza alle dogane di cambiare il loro approccio da una tipologia di controllo basata sull'analisi della singola transazione ad un controllo orientato in maniera più globale all'impresa, il quale mira a valutare la misura in cui questa si è conformata, nel complesso, alla normativa doganale, "compliance" doganale.

“ L'espressione inglese che viene comunemente utilizzata per indicare i controlli a posteriori, “post clearance audit”, ne evidenzia la principale caratteristica: effettuazione dei controlli in un momento successivo a quello dello sdoganamento, ossia allo svincolo della merce dalla custodia doganale. ”

La gestione dei rischi costituisce invece una tecnica di lavoro volta a consentire una maggiore selettività dei controlli, in quanto permette di concentrare questi ultimi sulle sole situazioni che presentano certe caratteristiche di rischiosità accuratamente definite in sede di pianificazione.

La gestione dei rischi è divenuta oggi una metodologia di lavoro indispensabile per le dogane, se si tiene conto che gli oramai elevatissimi volumi di interscambio rendono di fatto impossibile l'effettuazione di controlli sistematici su tutte le merci che entrano od escono da un Paese.

Stime dell'UNCTAD calcolano infatti che una percentuale variabile tra l'80 ed il 90% delle importazioni venga svincolata, nella maggior parte dei paesi, senza alcun intervento delle dogane.

Le dogane possono infatti procedere, grazie a tale tecnica, allo svincolo della stragrande maggioranza dei carichi, bloccando soltan-

to quelle spedizioni che corrispondono ai profili di rischio impostati.

I carichi che non sono selezionati per i controlli di routine verranno dunque svincolati immediatamente. Ed è a questo punto che entrano in gioco i controlli a-posteriori, tramite l'accesso ai registri ed alle scritture contabili dell'operatore ad opera di appositi team di auditors della dogana, i quali eseguono le verifiche direttamente presso la sede dell'azienda.

Se combinati fra loro, dunque, entrambi gli strumenti possono consentire di abbattere notevolmente i tempi e la complessità delle procedure di sdoganamento delle merci, ottimizzando allo stesso tempo l'esecuzione dei controlli, in quanto maggiormente mirati, con evidenti ricadute positive in termini di costi.

Inoltre, i dati che scaturiranno dalle verifiche a-posteriori potranno alimentare database locali o nazionali nei quali stoccare le informazioni necessarie per l'analisi dei rischi.

Una definizione dei controlli su base audit compare anche nel glossario dei termini doganali internazionali dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (rev. maggio 2006) il quale li configura come quelle *“misure tramite le quali le dogane accertano l'accuratezza e l'autenticità delle dichiarazioni attraverso l'esame dei libri, scritture, sistemi gestionali e dati commerciali posseduti dalle persone interessate”*, aggiungendo che *“ai controlli su base audit si riferisce l'Allegato Generale, Capitolo 6 della Convenzione riveduta di Kyoto”*; lo scopo del glossario dell'OMD è quello di raccogliere in una guida le definizioni dei principali termini doganali, al fine di stabilire una terminologia comune a livello doganale e promuovere un approccio uniforme alle problematiche di tipo doganale da parte dei vari paesi membri dell'Organizzazione.

La base giuridica di tali misure è nell'art. VIII del GATT 1994, il cui paragrafo 1(c) stabilisce: "Le Parti contraenti convengono, altresì, della necessità di restringere per quanto possibile gli effetti e la complessità delle formalità richieste nell'importazione e nell'esportazione, come anche di diminuire e semplificare la documentazione all'uopo richiesta".

L'importanza di tali controlli è poi specificamente sottolineata da una serie di comunicazioni dell'OMC.

Di solito, sia le tecniche di auditing che quelle di gestione dei rischi sono parte integrante di più ampi progetti di modernizzazione delle dogane, i quali si basano a loro volta sul recepimento di un certo numero di best practices in campo doganale. Tra gli altri strumenti, tramite i quali viene normalmente perseguito l'obiettivo della modernizzazione doganale, possiamo menzionare:

Best practices

- lo sdoganamento automatizzato, vale a dire l'utilizzazione di sistemi informatici per il trattamento elettronico l'intero processo di sdoganamento;
- lo sdoganamento pre-arrivo, cioè il deposito anticipato dei documenti necessari per lo sdoganamento, i quali consentono alle dogane di poter svincolare le merci immediatamente al momento del loro arrivo;
- la dissociazione del momento del pagamento dei diritti da quello dello sdoganamento, in maniera tale da rendere il primo atto indipendente rispetto a quello dello svincolo delle merci da parte delle dogane;
- la creazione di relazioni di partenariato tra dogane, aziende ed altri operatori dell'intercambio, volte a "premiare" (sotto il profilo di una riduzione dei controlli) quegli operatori che si dimostrano maggiormente conformi alle disposizioni doganali (cd. "customs compliance").



GMG Sistemi S.r.l.

Soluzioni e Servizi informatici

Via Belluno, 43/45 - 30035 MIRANO (VE)

Tel. 0415703131 - Fax 0415703006

e-mail: info@gmgsistemi.it

Gulliver: il software modulare in ambiente Windows per la gestione integrata della Casa di Spedizione e del Doganalista:

- Gestione Dichiarazioni Doganali, Transiti NCTS e documentazione complementare
- Automatismi e Controlli su Differito Doganale, Procedure Semplificate e CAD
- Gestione Temporanee Esportazioni ed Importazioni, Intrastat e Manifesto Doganale
- Predisposizione al servizio di accesso diretto EDI-AIDA/CARGO-Firma Digitale
- Gestione Pratiche (Terra, Mare e Aereo) e Fatture con contabilizzazione verso AVALON
- Gestione Corriere Aereo, Tariffe-Tracking su Web delle Spedizioni
- Gestione Deposito Doganale, Magazzino Conto Terzi a Partite integrato o indipendente
- Gestione Sedi multiple on-line o separata con contabilità centralizzata
- Import/Export dati anche automatizzati da sistemi host aziendali secondo tracciati

Contattateci: Tel. 041/5703131 r.a. - Fax 041/5703006 - E-mail: info@gmgsistemi.it

Riguardo alle sopraindicate misure, si ricorda come il principale strumento di ispirazione, a livello internazionale, è la "Convenzione internazionale sulla Semplificazione e l'Armonizzazione delle procedure doganali", Convenzione di Kyoto. Tale Convenzione, la cui versione "riveduta" è entrata in vigore il 3 febbraio 2006, a seguito del raggiungimento del numero minimo di 40 ratifiche richieste per la sua efficacia, detta un'ampia gamma di raccomandazioni e di standard volti al miglioramento delle procedure doganali, sotto ogni aspetto. In particolare, il Capitolo 6 (Controllo Doganale) riserva uno spazio specifico alle tecniche di gestione dei rischi ed ai controlli su base audit. Il Codice Doganale Comunitario dedica ai controlli a posteriori l'art. 78, par. 1. Tale articolo stabilisce che "dopo aver concesso lo svincolo delle merci, l'autorità doganale può procedere alla revisione della dichiarazione, d'ufficio o su richiesta del dichiarante".

Per quanto riguarda le modalità pratiche di effettuazione di tali controlli, ciascuno Stato membro è sostanzialmente libero di organizzarsi

come meglio crede; possibilità questa che è stata evidenziata da un recente ricorso presentato dagli Stati Uniti all'OMC in cui si denunciava la violazione delle regole dell'Organizzazione da parte dell'UE, a causa dell'assenza di uniformità da parte degli Stati membri nell'applicazione della legge e delle procedure doganali, il che, evidentemente, comporta la conseguente penalizzazione di quegli operatori statunitensi che operano in più Stati Membri. In uno degli atti del procedimento si fa espresso riferimento al differente utilizzo delle tecniche di auditing da parte degli Stati membri, il quale verrebbe legittimato, secondo la Commissione, dall'Articolo 78 (2) CDC, che lascerebbe alle singole autorità doganali nazionali la più ampia libertà di avvalersi di tali metodologie di controllo.

Un esempio di applicazione in ambito comunitario delle tecniche di post-clearance audit è costituito dalla "Customs Freight Simplified Procedure" (CFSP), adottata nel Regno Unito, la quale consente agli operatori di ottenere lo svincolo immediato delle merci depositando all'ufficio dogana-

le competente solo alcune informazioni minime, rinviando la presentazione di informazioni fiscali e statistiche più dettagliate ad una fase successiva, per via elettronica. Per poter accedere a tale procedura, le aziende interessate devono tuttavia accettare di assoggettarsi a periodici controlli successivi allo sdoganamento da parte delle dogane, i quali avranno per oggetto i propri libri, scritture e sistemi contabili.

Va infine detto che, nonostante la diversità applicative delle tecniche in questione, sulla base della Decisione 253/2003/EC dell'11 febbraio 2003, relativa al programma "Dogane 2007", la maggior parte degli Stati membri ha recentemente avviato delle iniziative volte a favorire lo scambio di esperienze e di "buone pratiche" in tema di controlli a posteriori, definiti dall'articolo 4b della Decisione come "prioritari", ai fini del completamento del programma di modernizzazione delle dogane europee. Ciò, ovviamente, non può non lasciarci sperare in una futura convergenza di tali tecniche verso modelli comuni.



C.A.D. MESTIERI Srl

Società unipersonale
Capitale sociale interamente versato L. 100.000.000

CENTRO ASSISTENZA DOGANALE (Legge 6-2-1992 N. 66 art. 17 comma 1septesi)
AUTORIZZAZIONE N. 2167 Div. VSD DEL 09.10.1998
MINISTERO DELLE FINANZE DIREZIONE GENERALE DIPARTIMENTO DELLE DOGANE E IMPOSTE INDIRECTE
ALBO NAZIONALE C.A.D. N. 30 DEL 16.10.1998 MINISTERO DELLE FINANZE D.G.S.D. DIV. V

41012 CARPI (Modena)
Via dei Trasporti, 2/A
Tel. +39 059 657 001 più linee
Fax +39 059 657 044 Telex 510631 Samasp I
Internet: www.samasped.com
E-mail: info@samasped.com
REA 283000
Registro Imprese MO - 1996 - 144082
Partita IVA 0234 837 0368

**CENTRO ELABORAZIONE DATI INTRASTAT
ASSEVERAZIONI**

SDOGANAMENTI IMPORT EXPORT

**CONSULENZA IN MATERIA DOGANALE, IVA COMUNITARIA,
ACCISE E COMMERCIO ESTERO**

**• ESPERTO NEL SETTORE TESSILE ABBIGLIAMENTO
E NELLA GESTIONE DEL TPP VERSO QUALSIASI PAESE**