



**L'impegno del progetto Dogana Facile che la Federazione ANIMA coltiva dal 2007 è quello di creare un ambiente positivo, basato sulla fiducia e collaborazione reciproca tra imprese e autorità doganali, sfruttando gli istituti che la normativa comunitaria mette a disposizione**

## La semplificazione in ambito doganale

*Tra gli effetti della semplificazione vi è quello di armonizzare e rendere compatibile e trasparente un'attività di controllo e tutela degli interessi generali con l'attività economica delle imprese e delle persone che agiscono nel territorio dell'Unione Europea. Semplificare diviene quindi un processo con un obiettivo ampio e definito ma solo parzialmente in quanto rappresenta un modo di porsi tra imprese e autorità pubbliche, che agiscono sempre nell'interesse della generalità, che porta e porterà, sempre di più, a vantaggi operativi concreti.*

FULVIO LIBERATORE, SENIOR TRAINER EASYFRONTIER

**S**emplificare senza ridurre o indebolire il ruolo delle autorità di controllo: un'equazione possibile o banale propaganda?

Il significato che frequentemente viene attribuito alla locuzione "semplificazione" è quello di alleggerimento, eliminazione radicale di parti del discorso amministrativo posto a reggere le attività implicanti un colloquio attivo con le pubbliche amministrazioni. Altrettanto spesso, si ritiene che la semplificazione possa operare in direzione di una sorta di tolleranza o di una minore scrupolosità, diciamo pure in direzione di una certa sommarietà e approssimazione.

Vogliamo provare a proporre qui, invece, una lettura della "semplificazione", in ambito doganale – anche se molte considerazioni potrebbero applicarsi ad altri settori dei rapporti con i poteri pubblici - più aderente al Trattato sull'Unione Europea e alla normativa che governa la complessa fusione di interessi, cultura e fiscalità che caratterizza la UE. Le semplificazioni, in ambito doganale, non hanno, secondo tale lettura, lo scopo di eliminare adempimenti ritenuti inutili o di sopprimere controlli o tributi: tale compito, in effetti, deve essere assunto dal legislatore in altra veste, quella riformatrice degli istituti profondi che regolano la nostra vita comune, seppur con grande accortezza ed evitando che gli interessi che quegli adempimenti tutelavano vengano poi feriti da una normativa impropria.

Né le semplificazioni hanno il (solo) scopo di compiere una

traduzione in lingua corrente del linguaggio gergale e simbolico della logistica e della pratica doganale e commerciale (anche se tale traduzione spesso sarebbe più che necessaria).

Il principale scopo degli istituti comunitari che noi, per comodità e sintesi, seppur imprecisa, riportiamo sotto il dominio delle semplificazioni, è quello di armonizzare e rendere compatibile e trasparente un'attività di controllo e tutela degli interessi generali con l'attività economica delle imprese e delle persone che agiscono nel territorio dell'Unione Europea.

In questa luce, la semplificazione corrisponde a una migliore leggibilità di dati e correlabilità di informazioni, a una trasparenza che non è solo degli atti amministrativi, ma dell'intero iter di creazione di documenti complessi e attività complesse, come quelle che interessano gli scambi internazionali.

### **Ottimizzazione dell'attività di controllo**

La recente introduzione (anche se ad oggi tutt'altro che a regime) dello Sportello Unico Doganale (DPCM 4 novembre 2010, n. 242), da un lato effettivamente aggrega le attività burocratiche connesse ai controlli, dall'altro lascia intatto l'edificio globale dei controlli medesimi. Si tratta certamente di una ottimizzazione ma non di una semplificazione, rimanendo in capo a ciascun ente tutti compiti, i po-

## Le semplificazioni in ambito doganale

Semplificazione	Fonte normativa principale	Effetti	Iter per l'accesso alla semplificazione
Procedure di domiciliazione	Reg. CE 2913/1992 (Codice Doganale Comunitario) Articolo 76.1.c	Effettuazione di tutti i controlli doganali sulle merci in arrivo e in partenza presso gli stabilimenti e/o i magazzini dell'azienda	Istanza su <i>form</i> comunitario corredata da documenti Accertamento dei requisiti in sede di audit
Status di esportatore autorizzato	Accordi di origine preferenziale contenuti nei protocolli allegati agli accordi di cooperazione con numerosi Paesi Reg. CE 1207/2001	Attestazione di origine preferenziale dei prodotti esportati mediante semplice dichiarazione su fattura Eliminazione della necessità di richiedere l'emissione di certificati EUR.1	Istanza su modello libero Accertamento dei requisiti in sede di audit
AEO (status di Operatore Economico Autorizzato)	Reg. CE 2454/1993 (Disposizioni di Applicazione del Codice Doganale Comunitario) Articoli da 14 bis a 14 <i>quinquies</i> .	Corsie preferenziali nei rapporti con la dogana Riduzione dei controlli doganali fino al 90% in meno Accelerazione delle operazioni doganali nei Paesi che hanno sottoscritto accordi di mutuo riconoscimento	Istanza su <i>form</i> comunitario accompagnata da questionario di autovalutazione e da alcuni documenti Audit ad ampio raggio

teri e le responsabilità connesse alla propria funzione e ai propri strumenti.

Lungi dal voler svalutare l'impatto operativo dello Sportello Unico, qui se ne evidenzia la natura diversa (e certamente meno significativa e innovativa) rispetto alle semplificazioni cui ci riferiamo e che sono elencate sinteticamente nella tabella.

Semplificare, nel nostro contesto, vuol dire anche accettare e interiorizzare una costellazione di operazioni che implicano un alto grado di consapevolezza degli operatori e anche un'attenta ricognizione dei sistemi aziendali (organizzativi, procedurali, informativi) e delle competenze delle persone che si occupano dei processi coinvolti nella semplificazione.

Quando un'azienda intraprende la strada della semplificazione dei processi doganali, in realtà affronta anche il tema della valutazione razionale delle proprie procedure e si pone interrogativi non banali circa la coerenza e la funzionalità di tali procedure in un'ottica di loro condivisione con le autorità che dovranno concedere le autorizzazioni necessarie all'attuazione delle semplificazioni stesse.

Valga, a titolo d'esempio, la gestione dei magazzini prodotti finiti nel caso di prodotti con origini varie, ma contrassegnati con un medesimo codice articolo nel sistema informativo aziendale: come potrà essere determinata l'origine del singolo prodotto, una volta che questo sia stato associato al magazzino di competenza e quindi non distinguibile a vista come originario di uno specifico Paese?

D'altra parte, le attività di controllo svolte dalle dogane in tutto il mondo, tendono a essere sempre più correlate e intrecciate, costituendo una vera e propria rete informativa e conoscitiva (di tale aspetto abbiamo trattato più approfonditamente nel n. 673, dicembre 2011, di *L'Industria Meccanica*).

L'autorità doganale, nell'attività di *audit* connessa al conferimento degli *status* o alla concessione delle autorizzazioni, talora non riesce a separare tale attività da quella di verifica e controllo e non sempre si pone in posizione di ascolto, posizione che comporta il tentativo di comprendere se le scelte di una determinata azienda, singolari e collegate a un vero e proprio stile di conduzione, con rilievo anche sull'identità dell'azienda e di chi vi presta la propria opera, possono esser considerate compatibili con il disegno astratto che il legislatore comunitario ha tracciato nella disciplina: spesso l'autorità cerca, invece, di trovare risposte a domande poste in modo schematico dalle linee guida (domande e linee dettate appunto per guidare, suggerire le attività di *audit*, non per sostituirsi ad esse).

Le risposte ricevute, se non correttamente interpretate, potrebbero condurre a un rifiuto di accettare l'impresa per quel che è invece di cercare di capire se nella gestione vi siano, pur se espresse in modo diverso dal modello, quelle caratteristiche che fanno considerare un'azienda come degna della fiducia, non tanto e non solo dell'organo di controllo, ma soprattutto dei cittadini che a tali organi si rimettono per concedere piena stima a quella specifica organizzazione imprenditoriale.

## Fiducia e semplificazione

La fiducia comporta sempre la disponibilità a sopportare alcune rinunce, sia da parte dell'autorità sia da parte dell'operatore: rinuncia alla conoscenza diretta e granulare delle singole operazioni, rinuncia a esercitare un potere ispettivo e aggressivo sulle merci e sui documenti, ma anche rinuncia a dubitare della veridicità delle affermazioni dell'operatore, sempre che egli si sia attenuto alle regole alla base di tale fiducia.

E, da parte dell'impresa, la fiducia comporta l'accettazione dei controlli, la disponibilità a rendere leggibile la propria organizzazione da tutti i punti di vista, anche quelli che appaiono più distanti dall'operatività doganale.

Possiamo allora pervenire a una sorta di equivalenza tra fiducia e semplificazione: non si dà la seconda senza la prima e la prima deve portare necessariamente alla seconda: in un ambiente artificiale - e che ha poco a che vedere con le dinamiche interpersonali evocate da una parola come "fiducia" (che, infatti, nel linguaggio normativo viene talora "svalutata" verso una locuzione assai più neutra come "affidabilità") - la fiducia, che a questo punto aggettiveremmo come "razionale", appunto, deve apportare vantaggi apprezzabili a entrambi i soggetti del rapporto.

Per le imprese, il vantaggio sta nell'elisione del controllo sistematico da parte dell'autorità; per l'autorità, il vantaggio risiede in un alleggerimento degli oneri e delle responsabilità connesse ai controlli, oltre che nella sicurezza di poter contare su assenze di fraintendimenti con gli operatori e sulla disponibilità di un vero e proprio protocollo, al quale vengono affidate le regole specifiche alle quali i soggetti del rapporto dovranno attenersi: che si tratti di un "Disciplinare di servizio", di un'Autorizzazione o di "Prescrizioni" - come nel caso dello status di Operatore Economico Autorizzato -, il protocollo dovrebbe essere (e spesso è) oggetto di confronto tra i soggetti, oltre che di incontri volti proprio a capirsi esattamente.

Un simile approccio parrebbe tutto fuorché semplice e semplificante: in realtà, come dicevamo, il processo di creazione di una semplificazione passa attraverso la costruzione di un rapporto trasparente e nella definizione delle regole che governano tale rapporto.

Tant'è che è proprio questa la ragione per la quale l'Agenzia delle Dogane non impone un modello unico nazionale o addirittura europeo per la redazione dei Disciplinari di servizio o per la segnalazione delle Prescrizioni, invitando implicitamente (e anche esplicitamente, in diverse circolari e disposizioni interne) gli uffici a sviluppare il contenuto di tali Disciplinari e Prescrizioni in considerazione delle specificità di ogni territorio e di ogni impresa.

Ed è proprio tale ultima specificità che ci preme mettere in evidenza: la semplificazione, per essere realmente tale ed essere apprezzata come maggior linearità, coerenza e assenza (o riduzione) di panico da amministrazione, deve essere singolare, declinata su ogni specifico soggetto, in un rapporto che finisce sempre per essere con quell'impresa, in quel territorio, con le regole di amministrazione del rapporto che vanno studiate in modo da garantire in modo assoluto la tutela degli interessi generali e il rispetto autentico e pieno delle norme. ma sempre in funzione della loro concreta rilevanza nel rapporto fiduciario: i modi della trasparenza, delle comunicazioni, della documentazione di supporto, della leggibilità dei processi vanno declinati per ogni specifico caso.

## Sviluppo del rapporto tra autorità e imprese

Semplificare diviene quindi un processo con un obiettivo ampio e definito solo parzialmente: la semplificazione rappresenta effettivamente un modo di porsi tra imprese e autorità pubbliche, che agiscono sempre nell'interesse della generalità, che porta e porterà, sempre di più, a vantaggi operativi concreti.

Tutto ciò, senza che si debba ogni volta ripensare leggi generali, intervenire su complessi meccanismi istituzionali, magari rinunciando a priori a poteri e responsabilità della pubblica amministrazione, divenuti talora molto ingombranti nel loro quotidiano manifestarsi.

E non dimentichiamo che ogni modifica alle leggi e agli impianti istituzionali richiede spesso tempi talmente lunghi che, nel momento in cui il risultato viene raggiunto, il fronte della sburocraizzazione e della presunta semplificazione necessaria si è spostato più avanti, provocando la necessità di nuovi interventi, innescando un nuovo ciclo di innovazioni semplificative, destinate ad arrivare in ritardo e "fuori tempo".

La semplificazione strutturale, quella basata sullo sviluppo della fiducia e sulla singolarità del rapporto tra autorità e impresa, può, invece, portare a effetti costanti nel tempo, ad un progressivo - e ... semplice! - ampliamento del fronte dei benefici per tutti i soggetti del rapporto.

E questa è la missione del progetto Dogana Facile che la Federazione ANIMA coltiva già dal 2007: creare un ambiente positivo, basato sulla fiducia e collaborazione reciproca tra imprese e autorità doganale, sfruttando gli istituti che la normativa comunitaria mette a disposizione, in questo stesso spirito e nel rispetto di quanto dichiara l'art. 2 del Codice Doganale Comunitario "modernizzato" (Reg. CE 450/2008) con riferimento al ruolo delle autorità doganali: "mantenere un equilibrio adeguato fra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi" (\*) □

(\*) Il Regolamento 450/2008 sarebbe dovuto entrare pienamente in vigore il 30 giugno del 2012: è notizia recentissima che in sede comunitaria si sarebbe valutata positivamente l'idea di demolire e ricostruire daccapo il Codice. A testimonianza di quanto siano lunghe e problematiche le innovazioni profonde, al di là dei loro presunti effetti benefici sulla semplificazione.